

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

GRAZIELE SILOTTO

Partidos ou eleitores: quem os deputados representam?

São Paulo
2023

GRAZIELE SILOTTO

Partidos ou eleitores: quem os deputados representam?

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Glauco Peres da Silva

A handwritten signature in blue ink that reads "GLAUCO PERES DA SILVA". The signature is written in a cursive style and is positioned above a light blue rectangular stamp.

De acordo com a revisão.
São Paulo, 12 de fevereiro de 2024.

Versão corrigida
São Paulo
2023

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

S585p Silotto, Grazielle
Partidos ou eleitores: quem os deputados
representam? / Grazielle Silotto; orientador Glauco
Peres da Silva - São Paulo, 2023.
190 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras e
Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Ciência Política. Área de
concentração: Ciência Política.

1. representação política. 2. teoria da delegação.
3. comportamento legislativo. 4. partidos políticos.
5. sofisticação política. I. Silva, Glauco Peres da,
orient. II. Título.

ENTREGA DO EXEMPLAR CORRIGIDO DA DISSERTAÇÃO/TESE

Termo de Anuência do (a) orientador (a)

Nome do (a) aluno (a): Grazielle Cristina Silotto

Data da defesa: 15/12/2023

Nome do Prof. (a) orientador (a): Glauco Peres da Silva

Nos termos da legislação vigente, declaro **ESTAR CIENTE** do conteúdo deste **EXEMPLAR CORRIGIDO** elaborado em atenção às sugestões dos membros da comissão Julgadora na sessão de defesa do trabalho, manifestando-me **plenamente favorável** ao seu encaminhamento ao Sistema Janus e publicação no **Portal Digital de Teses da USP**.

São Paulo, 20 de fevereiro de 2024



(Assinatura do (a) orientador (a))

Nome: SILOTTO, Grazielle

Título: Partidos ou eleitores: quem os deputados representam?

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. Fernando Limongi

Instituição: Universidade de São Paulo

Julgamento: _____

Prof. Dr. Lúcio Rennó

Instituição: Universidade de Brasília

Julgamento: _____

Prof. Dr. Timothy J. Power

Instituição: University of Oxford

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

Quando a gente sorri para a vida, a vida sorri de volta para a gente. Apesar de uma pandemia, da angústia do trabalho acadêmico e apesar de outros pesares também, meu sorriso largo (quase) sempre esteve comigo e, de volta, a vida colocou pessoas maravilhosas no meu caminho. Muito se fala da solidão da escrita, mas eu nunca estive sozinha. São à estas pessoas que estiveram ao meu lado a quem eu dedico esta tese.

Antes de mais nada, ao Glauco Peres da Silva, meu orientador. Glauco, obrigada por toda a paciência e a confiança que você teve comigo ao longo desses anos. Agradeço pela nossa história de orientação ter se tornado uma história de amizade. Em determinado momento da escrita, me peguei nostálgica pensando que o fim da tese, esse ritual de saída, aconteceria no nosso décimo ano de orientação e de amizade. Mas, como quase todas as certezas que tive ao longo desses anos foram por água abaixo, foi-se também a certeza da partida e agora penso com carinho em um jeito de te pedir para continuar por aqui escrevendo com você por mais um tempo.

À Fernando Limongi, com quem essa história começou ao ouvi-lo falar de política em 2010 nas salinhas do Cebrap. Treze anos, um impeachment e uma Lava Jato comentados ao vivo em aula depois, e meus ouvidos ficaram ainda mais atentos a você. Suas reflexões são um golpe de sensatez no caos que é entender a política brasileira. E como não só de ciência vive o homem, a convivência mais próxima fez a admiração com a sua generosidade crescer. Obrigada pela acolhida! Também à minha primeira inspiração na academia, Andrea Freitas, cuja curiosidade, rigor e vontade de aprender foram responsáveis para que eu chegasse até aqui. Ao Leo Barone, que ao me ensinar a ter autonomia programando em R, está presente em cada gráfico, tabela, e modelo desta tese. Agradeço ainda a Jonathan Phillips, que me permitiu frequentar sua disciplina de causalidade e que sempre foi cuidadoso ao corrigir meus scripts que, depois, viraram livro-texto deste trabalho. Pelos comentários atenciosos na minha banca de qualificação, agradeço à Lorena Barberia e George Avelino.

Agradeço também ao Timothy Power, que aceitou me orientar no meu período sanduíche na Universidade de Oxford. Tim, o tom da sua orientação comigo começou ao você me mostrar a universidade num domingo gelado e rir ao me ouvir contar a história da odisseia que foi chegar até Oxford em final de pandemia. Aquela e, agora, tantas outras são mesmo histórias que vou levar pra vida toda. Obrigada pela orientação gentil e pelas perguntas certas sobre o que realmente me despertava a

curiosidade na minha pesquisa. Com o que aprendi naquele dia fiz o melhor que pude, e espero não o ter desapontado. Aproveito para agradecer aos seus orientandos que me acolheram com cuidado nas reuniões do *thesis therapy*. Deixo um agradecimento especial ao Javier Sandoval, que estudou meus modelos com atenção e até me deu umas tequilas.

E no meio de tudo isso, à Quaest! Por essa oportunidade tão incrível quanto insana, ao Gui Russo. Gui, obrigada por acreditar em mim quando eu mesma já tinha me esquecido o quanto eu podia. Me sinto lisonjeada por poder aprender com você. Obrigada também ao Jonatas Varela e à Renata Salvo. Ao Bruno Pinheiro pelas dicas com o survey e à Ana Bia Bittencourt, por deixar meus gráficos lindos. Aos amigos do processamento e da inteligência, obrigada pela compreensão e por dias produtivos e divertidos. E, claro, ao Felipe Nunes, por colocar toda essa galera junto, pela confiança, e por ensinar tanto sem perder a alegria. Você é incrível e sua generosidade é imensa! Um obrigada especial à Vitoria Prá. Dividir a vida e o trabalho com você é um privilégio, nossa sintonia é coisa fina. Obrigada pela diagramação, pela leitura e por aguentar as minhas bravezas. Também à Alice Lorencetti, de quem sinto falta todos os dias. Vocês são um presente que a Quaest me deu. Obrigada também ao Gil pelo toque de design. Aos amigos da FESPSP, sobretudo ao Humberto Dantas pela confiança. E à Lara Mesquita, minha companheira de disciplina. Lara, me orgulho em dizer que aprendi a trabalhar com você, tanto pela profissional competente quanto pela pessoa generosa que você é. Não há analista política mais afiada que você. Você é meu exemplo!

Passados treze anos daquele primeiro café no Cebrap e nossa amizade envelheceu como um bom vinho, Danilo Medeiros. Você foi responsável por eu estar aqui at first. Obrigada por tudo que me ensinou, mas principalmente por ser um amigo presente nos momentos de felicidade, e também nos de angústia. No remoto e no presencial! Agradeço também à Joyce Luz, amiga de todos os abraços por quem tenho muito carinho. Sigo atenta aos seus conselhos e com saudades das nossas conversas e cafés. O que o Danilo uniu, ninguém separa! Inclusive, agradeço aos dois pelo divã dos BIPs, esse grupo no qual tá todo mundo deitado e falando ao mesmo tempo. Dividir as aflições e as risadas com vocês é de uma felicidade sem tamanho.

Ao vizinho da República de Pinheiros, Lucas Gelape, que é quem eu quero ser quando crescer. Obrigada por me dar a confiança que eu precisava em momentos de aflição. Agradeço também pela coautoria, pela amizade sincera e divertida, e pelas cervejas e jantares nesse ano de escrita desesperada e na vida. Que sorte te ter por perto!

Emendo aqui o agradecimento à Telma Hoyler, também coautora e com quem eu aprendi a ser mais assertiva na escrita. À Gabi Rosa, cujo ouvido acolhedor tanto me ajudou em momentos difíceis. Passado isso, agradeço pela companhia nas cervejinhas que fizeram as noites mais divertidas. À querida Lilian Sendretti, pela possibilidade de reencontro. À Mari Silveira, com quem é sempre um presente poder contar e encontrar. À Bianca Flório, pela paciência e também pela coautoria. E à Camila Pivante, amiga parceira das duas academias e do corporativo. Que maravilhoso é estar cercada de mulheres tão incríveis! Um agradecimento especial para Lucas Câmara e Yuri Taba, dois queridos cuja amizade eu levo no coração. Aos amigos de DCP que fizeram a convivência mais leve: Thiago Moreira, Mateus Tormin, Natalia Calfat, Vicente Ferraro, Bruno Pessoa e Thiago Fonseca. À Jefferson Leal, amigo carinhoso de quem sinto saudades. Aos amigos de NECI: Ju Oliveira, Mayumi, Vanessa Rossetti, Nathan, Cassio, Giulia, Ligiane, Bia, Rodrigo, Rodney, Pedrinho. No DCP agradeço ainda ao Vasne e à Marcia pela dedicação ao departamento e aos alunos. Vasinho, tamo junto! À Fe Mallak, uma amiga que foi um presente do acaso. Já no aeroporto, o nosso santo bateu e a Sérvia, um Reino Unido inteiro e São Paulo viraram festa com você. Obrigada pelos dias a fio em que a nossa comunicação se resumiu a memes, pela paciência ao me ouvir e por ser tão presente. Te valorizo muito, amiga! Ao Marcus Torres que, apesar de todas as vezes em que me ligou antes do meu despertador tocar, é o meu bolinho de rolo favorito. Marcus, obrigada por compreender as minhas ausências e, ainda assim, me colocar um sorriso no rosto e um docinho no prato. Meus paulistâners! À Antônio Pires, meu parceiro de ânimo matinal, agradeço por todos os shows particulares que tanto alegraram Oxford e agora também São Paulo. Agradeço ainda à Amanda Domingos e Matheus Cunha pela interlocução no grupo do Tim, e por terem cuidado de mim na minha fatídica última semana em Oxford.

Also, to my Italian-Russian buddies, Stefano and Katia. Thank you for keeping me sane and focused on our graduation travel plans – I'm still counting on them! Stefano, meeting you in Oxford was such a gift. I miss our kitchen talks, and I hope to catch up soon with you both in some kitchen around the world. Grazie di cuore! Большое спасибо, Катя!

E por mais um sorriso que a vida deu pra mim: à Mari Chaise, amiga de “Verinha”. Mari, sua resiliência e dedicação inspiraram esse ano tão difícil de escrita. Agradeço por todo o cuidado comigo, pelas conversas das teses, pelas cervejinhas e por fazer tudo tão mais fácil. E, claro, pela editoração e por ser corpo e alma do meu capítulo 3. Você é uma pesquisadora brilhante e o seu coração é imenso. Que sorte ter te encontrado! À

Camila Acosta e Ingrid Nakamura, que sempre serão casa. Cá, nossas conversas são um norte pra mim, obrigada por tanto. In, obrigada por ouvir os meus podcasts, mesmo sabendo a síncope que isso te causa. Agradeço por 14 anos de amizade, boas histórias e muitas risadas. Vocês moram num lugar muito bonito do meu coração.

À minha família, fonte inesgotável de acolhimento, carinho, apoio e risadas: mãe, pai, tia Lu, tio Celso, Mi e Bruno. Tia Lu, não fossem os nossos cafés e seus banhos, tenho certeza que nem essa tese, nem a autora estariam aqui. Mi, obrigada por me tirar da neura da tese e me fazer rir de tantas bobagens, além da admiração que você demonstra ter por mim. Você foi o primeiro presente que a vida me deu e, se isso não fosse suficiente, você se superou e ainda me deu a notícia de que agora também vou ser titia! Dedico essa tese também à Stella, minha sobrinha, que mesmo antes de nascer, renova minhas esperanças no futuro e já faz meu coração transbordar.

Aos meus pais, Maria e Onivaldo, que me deram perspectivas de vida e me ensinaram a caminhar sozinha. E, justamente por isso, estão presentes em cada página desse trabalho e em cada passo da minha vida. Vocês, mesmo sem entender direito o que eu tanto estudava, nunca me questionaram e sempre acreditaram que eu sou capaz de fazer qualquer coisa. Sei dos esforços que fizeram para que eu chegasse até aqui, os quais eu espero ter honrado e continuar honrando. Obrigada pelo cuidado e por me ensinar a voar. Amo os dois com todo o meu coração, e a vocês dedico este trabalho com amor.

Agradeço aos meus entrevistados, que concederam parte do seu tempo para ajudar a pesquisa científica. À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) que me concedeu minha bolsa de doutorado (nº 2017/05910-6). As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de minha responsabilidade e não necessariamente refletem a visão da FAPESP. Agradeço ainda à Capes pela bolsa Capes-Print (nº 88887.578450/2020-00), que possibilitou o meu doutorado sanduíche na Universidade de Oxford.

Toda política é a arte do possível. Contudo, até a arte tem sua ética.

O chalé da memória – Tony Judt

RESUMO

A representação política é um pilar fundamental para a legitimidade do sistema democrático. Esta tese, baseada em uma perspectiva institucionalista, argumenta que a relação de representação envolve não apenas eleitores e políticos, mas também partidos políticos. Isso cria tensões, já que os políticos precisam atender tanto as demandas de eleitores quanto dos partidos, em um cenário de pressões cruzadas. Argumenta-se que à essa tensão representativa se soma uma outra, de natureza institucional, resultante dos mecanismos de funcionamento do sistema político que forçam a cooperação com o partido em detrimento de um comportamento voltado a eleitores. Esse fato poderia ser uma justificativa a qualquer “dar de ombros” ao eleitorado. Por meio de um survey original, no entanto, esta tese mostra que esse argumento não convence. Mesmo os eleitores politicamente mais sofisticados não são lenientes com deputados que priorizam o partido. Os eleitores desejam ser representados por seus agentes, mesmo quando entendem a necessidade de um comportamento partidarizado para o bom funcionamento do sistema político e para a governabilidade. Assim, uma forma de apelar à representação do eleitor seria recorrer a “políticas visíveis”. Esta tese debate a dualidade presente na literatura que explora as emendas individuais: a ideia de que deputados ou enviariam obras para suas bases, ou agiriam de forma a cooperar com seus partidos. Entrevistas e um desenho de pesquisa quase-experimental evidenciam que deputados, ao tratar das “políticas visíveis”, enviam recursos às suas bases e também aos seus partidos, descartando a sugerida dualidade. Da perspectiva do eleitor, emendas são potenciais soluções para seus problemas cotidianos; da perspectiva dos partidos, são fonte de recursos para ajudar um prefeito aliado ou para a manutenção do número de cadeiras no Legislativo com a reeleição de um deputado que dá espaço às demandas de eleitores. Disso não decorre, entretanto, que não existam políticas que causam divergências entre eleitores e partidos. A partir do caso da reforma da previdência de 2003, cujos custos eram concentrados e os benefícios difusos, a pesquisa mostra como parlamentares hesitaram em aprovar algo que contrariava o interesse de seus eleitores. Igualmente, mostra como o PT recorreu à negociação, ofertas de cargos políticos e ameaças de expulsão para garantir a aprovação da reforma. A conclusão destaca a relação assimétrica entre eleitores e partidos, com o sistema institucional favorecendo os partidos em detrimento de eleitores. Por fim, a tese ressalta a importância de equilibrar a representação dos interesses dos eleitores com as demandas dos partidos para manter a legitimidade do sistema representativo.

Palavras-chave: representação política; teoria da delegação; comportamento legislativo; partidos políticos; sofisticação política

ABSTRACT

Political representation is a fundamental pillar for the legitimacy of the democratic system. This thesis, grounded in an institutional perspective, argues that the representation dynamic involves not only voters and politicians but also political parties. This complexity introduces an environment of pressures and tensions, as politicians must navigate the demands of both voters and parties. Furthermore, it is imperative to emphasize the institutional tension stemming from the mechanisms of the political system, notably the control exerted by party leadership over legislators' behavior through whipping. This dynamic often compels legislators to cooperate with the party, sometimes at the expense of their electoral bases, to maintain the predictability of legislative behavior. This situation could be a reasonable justification for politicians to prioritize party loyalty over individual voter interests. However, original survey data presented in this thesis reveals that this argument does not resonate with even politically sophisticated voters. Even when understanding the necessity of partisan behavior for effective governance and political stability, voters are not lenient with representatives who prioritize party interests over their own. Voters demand to be effectively represented by their elected officials, even amidst the need for partisan cooperation. A means of appealing to the voter's representation is by focusing on "visible policies". This thesis addresses the duality presented in the literature concerning individual earmarks, which often dichotomizes legislators as either directing funds toward their electoral bases or aligning with their parties. Interviews and a quasi-experimental research design demonstrate that legislators, when dealing with "visible policies", allocate resources to both their bases and their parties. It is argued that there is no need to presuppose a strict dichotomy between the interests of voters and those of the party concerning the allocation of parliamentary earmarks. From the voter's perspective, these earmarks represent potential solutions to their everyday problems, while for the parties, they can translate into resources to support an allied mayor or maintain their number of seats in the legislature through the re-election of a deputy who accommodates the demands of their constituents. Nonetheless, there are policies that lead to divergences between voters and parties. Through the case of 2003 pension reform, where costs were concentrated and benefits dispersed, the research illustrates how legislators hesitated to approve a measure that ran counter to the interests of their constituents. It also sheds light on how the Workers' Party (PT) employed negotiation, promises of future political positions, and threats of expulsion to secure the reform's approval. In conclusion, the research underscores the asymmetric relationship between voters and parties, with the institutional system favoring parties over voters. Ultimately, the thesis highlights the importance of striking a balance between representing the interests of voters and addressing the demands of political parties to preserve the legitimacy of the representative system.

Key-words: political representation; delegation theory; legislative behavior; political parties; political sophistication

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número médio de partidos por coalizão	39
Tabela 2 - Operacionalização das variáveis do survey.....	56
Tabela 3 - Descrição dos modelos OLS estimados	87
Tabela 4 - Resultado da RD para copartidarismo entre deputado e prefeito.....	92
Tabela 5 - Resultado da RD com interação entre base eleitoral (Local) e Prefeito copartidário.....	95
Tabela 6 - Questionário base Aplicado em abril/2023	170
Tabela 7 - Resultados do modelo de probabilidade linear para Sofisticação política	171
Tabela 8 - Resultados do modelo de probabilidade linear para Leniência/Partidarismo (H1).....	176
Tabela 9 - Resultados do modelo de probabilidade linear para Egoísmo (H2)...	177
Tabela 10 - Resultados do modelo de probabilidade linear para Altruísmo (H3)	178
Tabela 11 - Resultados dos modelos OLS – Modelos 1 a 4	180
Tabela 12 - Tabela de balanceamento das covariáveis do modelo RD.....	181

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Média da taxa de disciplina partidária por ano (1989-2020) _____	43
Gráfico 2 - Frequência de resposta das questões aplicadas no survey _____	53
Gráfico 3 - Efeitos marginais médios das variáveis explicativas sobre a dependente Sofisticação Política _____	54
Gráfico 4 - Resultados dos modelos das hipóteses de Partidarismo (H1), Egoísmo (H2) e Altruísmo (H3) _____	58
Gráfico 5 - Distribuição dos deputados que enviaram emendas entre 1998 e 2014 (% da magnitude) _____	83
Gráfico 6 - Porcentagem de municípios que tiveram emendas aprovadas _____	84
Gráfico 7 - Distribuição do número de emendas aprovadas por deputado por legislatura _____	85
Gráfico 8 - Distribuição dos valores de emendas aprovadas por deputado por legislatura _____	86
Gráfico 9 - Coeficientes dos modelos OLS _____	90
Gráfico 10 - Efeitos preditos da interação entre Local e Prefeito copartidário do Modelo 4 _____	91
Gráfico 11 - Resultado da RD para copartidarismo entre deputado e prefeito (Optimal BW) _____	93
Gráfico 12 - Efeitos preditos da interação do RD _____	96
Gráfico 13 - Preferência de voto legislativo: partidos ou eleitores _____	110
Gráfico 14 - Deputados eleitos em 2002 diretamente relacionados a sindicatos _____	116
Gráfico 15 - Identificação partidária no país desde 1989 até 2022 _____	117
Gráfico 16 - Média da taxa de disciplina partidária por ano – destaque PT _____	119
Gráfico 18 - Descritivo das principais variáveis dependentes pela independente _____	172
Gráfico 19 - Descritivo – Variável Leniência/Partidarismo (H1) desagregado pelas principais variáveis do modelo _____	173
Gráfico 20 - Descritivo – Variável Egoísmo (H2) desagregado pelas principais variáveis do modelo _____	174

Gráfico 21 - Descritivo – Variável Altruísmo (H3) desagregado pelas principais variáveis do modelo _____	175
Gráfico 22 - Resultados dos modelos das hipóteses de Partidarismo (H1), Egoísmo (H2) e Altruísmo (H3) _____	179
Gráfico 23 - Porcentagem média de deputados que enviaram emendas entre 1998 e 2014 _____	180
Gráfico 24 - Teste McCrary de manipulação da running variable do modelo RD _____	182
Gráfico 25 - Resultado da RD para copartidarismo entre deputado e prefeito (Optimal BW) – Linear _____	182
Gráfico 26 - Resultado da RD para copartidarismo entre deputado e prefeito (Optimal BW) – Polinômio de ordem três _____	183
Gráfico 27 - Resultado da RD para copartidarismo entre deputado e prefeito (Optimal BW) – Polinômio de ordem quatro _____	183

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema analítico da literatura _____	75
Figura 2 - Prefeitos agradecem publicamente o recebimento de emendas orçamentárias _____	78
Figura 3 - Esquema analítico proposto _____	99
Figura 4 - Capa do Estado de São Paulo de 1 de maio de 2003: Lula entrega da proposta da reforma da previdência nas mãos de Sarney _____	118
Figura 5 - A escolha dos “radicais” _____	134

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	A representação como teoria da delegação do agente-principal	17
1.2	Um agente, um principal?	19
1.3	Um modelo de principais concorrentes	24
1.4	Uma moldura de muitos quadros: a literatura de principais concorrentes	26
1.5	Mas do que vamos falar, afinal?	29
2	ENTRE ELEITORES E PARTIDOS: Uma tensão institucional	33
2.1	Um lugar comum: objetivos e ação partidária	36
2.2	Um lugar de disputa: objetivos e motivações do eleitor	38
2.3	Uma tensão institucional	41
2.4	Uma hipótese de sofisticação política	45
2.5	Desenho de pesquisa	51
2.6	Resultados	57
2.7	Discussão: “importa ser representado”	59
3	REPRESENTAÇÃO NA PRÁTICA? O visível da política	64
3.1	Um panorama de incentivos institucionais	67
3.2	Interpretações sobre o sistema de incentivos eleitorais brasileiro	69
3.3	Novos caminhos? Atalhos informacionais e alternativas analíticas	72
3.4	Uma reflexão analítica: alguém perde com emendas?	74
3.5	Desenho de pesquisa	80
3.6	Resultados observacionais	89
3.7	Copartidarismo (e base eleitoral) <i>causam</i> emendas?	91
3.8	Discussão: a literatura no divã	97
4	E QUANDO PRINCIPAIS DIVERGEM? Custos concentrados, benefícios difusos	102
4.1	Um modelo de percepção do custo de políticas	104
4.2	O que eles fazem e o que dizem fazer?	108
4.3	Desenho de pesquisa	111
4.4	Um caso de divergência: a reforma da previdência de 2003	113

4.5	Até tu, Brutus? A inesperada reforma de Lula e do PT _____	115
4.6	Nas bases, a política é outra: os movimentos dos “donos do jogo” _____	119
4.7	O peso da responsabilidade _____	130
4.8	Discussão: até a arte tem sua ética _____	134
5	CONCLUSÕES _____	140
5.1	Uma agenda de pesquisa _____	144
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	147
	APÊNDICE 1 Entre eleitores e partidos – Survey e dados _____	170
	APÊNDICE 2 Representação na prática? – Dados complementares _____	180
	APÊNDICE 3 E quando principais divergem? – Roteiro de entrevistas _____	184

1 INTRODUÇÃO

A representação de interesses — particularmente, uma pluralidade de diferentes interesses — é o ponto inicial fundamental para uma concepção de democracia (Dahl, 1972). Não por acaso, já que é a partir da relação de representação estabelecida entre agentes e principais que o sistema representativo ganha corpo, forma e legitimidade.

No geral, uma relação de representação acontece entre uma *coisa* a ser representada e outra *coisa* que o representará. Ao primeiro termo, o objeto da representação, chamamos de representado, e ao segundo damos o nome de representante. Nas palavras de Rehfeld (2006), o representante é um *set*: potencialmente um indivíduo (como no caso das monarquias) ou um conjunto de indivíduos (como no caso da representação democrática); em todos os casos, estes representantes *stands for the represented*, que são muitos (p.5).

Seja como for, relações de representação são analiticamente propostas em um formato de díade: um (representante, ou um corpo de representantes) representa o outro (representado). Seguindo a descrição clássica de Pitkin (1967), nessa relação estão envolvidos três componentes: a autorização, a responsividade e a accountability. A autorização se dá, no geral, por meio de eleições livres e competitivas, sendo essa a própria definição de democracia, seguindo as palavras de Przeworski (1999). Respeitado esse critério, o componente seguinte seria a responsividade, ou seja, o respeito e a busca pela realização do interesse do representado. Por fim, a accountability seria a verificação que o representado consegue fazer acerca das atitudes do representante, tendo em vista seu grau de responsividade. Este é, claro, um ponto de partida básico para modelos de representação haja vista que nem toda relação de representação se coloca de forma tão simples quanto o modelo teórico apresenta.

Parlamentares, por exemplo, representam simultaneamente diferentes atores. Na prática, por consequência de sua filiação e pelo monopólio de partidos sobre as candidaturas, eles são responsáveis por representar seus partidos em votações em plenário, em propostas por políticas públicas, em falas públicas e em campanhas eleitorais (Carey, 2009). Por outro lado, eles são primordialmente, ao fim e ao cabo, representantes de seus eleitores: aqueles que lhes conferem o voto e a confiança de que farão seu trabalho e responderão, pelo menos em alguma medida, às demandas e preferências desses eleitores na proposição de projetos, expressando preferências, votando e implementando políticas públicas para esses eleitores. Nem sempre, entretanto, as demandas e os interesses de partidos e eleitores são os mesmos. Quando há divergência, quando uma escolha se coloca, a quem um parlamentar atende?

Para alguns políticos, escolher priorizar o eleitor ou o partido pode se apresentar como um caso de vida ou morte política. Em 2019, a então deputada federal eleita pelo PDT-SP, Tábata Amaral, declarou posição favorável à reforma da previdência apoiada pelo ex-presidente Jair Bolsonaro, a quem o PDT fazia oposição. O PDT, em março daquele ano, durante a convenção nacional, já havia “fechado questão” com postura contrária à votação.

Pelo comportamento indisciplinado, Tábata sofreria processo disciplinar da Comissão de Ética do PDT. Carlos Lupi, presidente do partido, afirmou à mídia que estudava soluções para o caso, uma vez que, se Tábata fosse expulsa, não caberia ao PDT propor uma ação pela perda da cadeira, conforme entendimento do TSE. Nas palavras de Lupi:

"Ao mesmo tempo que não adianta ter deputado que não vota com o partido, também não vamos dar ao deputado a opção de poder mudar do partido sem ter nenhuma punição. Tudo isso nós estamos avaliando para ter uma atitude cirúrgica." (Folha de SP, 2019)

Tábata foi suspensa pela Comissão de Ética do partido. Passados os dois meses que a sigla tinha para deliberar seu futuro, nada foi feito. Em setembro de 2019, mais de três meses após a votação, Tábata ainda estava suspensa e, por isso, não podia integrar as comissões das quais fazia parte – inclusive a de

educação, pauta cara à deputada –, bem como fazer relatorias de projetos, e estava proibida de tocar projetos importantes que vinha conduzindo em São Paulo, distrito pelo qual foi eleita. Na prática, o exercício da sua representação estava bloqueado. Tábata ficou no limbo.

A deputada, em entrevista ao Roda Viva, em setembro de 2019, alegou que seu comportamento não figurava infidelidade, uma vez que o PDT havia, desde a campanha, sinalizado a favor de uma reforma da previdência. Na medida que pontos de uma “lista inegociável” do PDT caíram do projeto votado em 2019, Tábata apoiou sinalizando “pelo que defendeu desde sempre, nas eleições”:

“Muitas pessoas olhavam para a política e não se sentiam representadas (...), e quando decidi me candidatar representando vários movimentos, o PDT sabia disso. (...) Na própria campanha, falamos sobre a reforma da previdência, e até o próprio *Ciro Gomes* e as lideranças disseram que era importante. Nós fomos os únicos a defender uma reforma na campanha, com proposta e tudo. (...) *Na campanha eu falei que ia votar a reforma*. Tudo que a gente queria que era inegociável, saiu do projeto. *Aí eu votei. Minha atitude foi leal ao que eu disse na campanha, e ao que o partido também dizia*”.
(Tabata Amaral, 2019, grifos meus)

Tábata foi leal ao que havia dito em campanha, o PDT é que teria traído suas propostas. Naquele mesmo ano, a deputada entrou com uma ação no TSE alegando perseguição política, sobretudo frente ao caso *Kátia Abreu*, senadora pelo PDT que votou pela reforma, mas nunca foi punida. A deputada ganhou na justiça a permissão para mudar de sigla em 2021.

O PDT perdeu uma deputada que não votava com o partido. Com isso, perdeu também uma cadeira. Na campanha de 2018, o PDT estimava que Tábata conquistaria 5mil votos (Tabata Amaral, 2019). Surpreendendo, conseguiu mais de 250mil votos na sua primeira eleição. Apesar da polêmica da previdência, ou talvez justamente por conta dela, em 2022, no PSB, Tábata se reelegeu aumentando a votação de 2018 em quase 1,5 vezes. Tábata recebeu em 2022 a recompensa do eleitor pelo conjunto de comportamentos que teve. Por ter tomado o seu lado.

Ao se ver obrigada a escolher entre sua promessa eleitoral de levar adiante uma proposta de reforma da previdência e o seu partido, Tábata ficou com a primeira opção, mesmo sabendo que poderia ser punida se o fizesse. Apesar da proposta vir do governo, ao qual eram oposição, Tábata negociou seus pontos, conforme havia acordado com o PDT um ano antes, e optou por sofrer as consequências de votar conforme havia anunciado em sua campanha.

A morte política de uma Tábata Amaral pedetista ilustra a encruzilhada que, por vezes, políticos se encontram ao terem que optar entre votar com o partido, ou cumprir com aquilo que acreditam e sustentam publicamente aos seus eleitores. Em uma linha, a escolha entre representar o partido ou o eleitorado.

Apesar de situações como essa não serem regra na política – afinal a maioria dos assuntos votados no Congresso nem mesmo passa pela cabeça dos eleitores –, quando elas chegam ao noticiário, geralmente versam sobre políticas cujo impacto atinge o eleitor diretamente, seja pela moralidade, seja pelo bolso. O resultado da ação do agente político em meio a esse cenário de pressões cruzadas do cabo de guerra entre partidos e eleitores tem impactos diretos para a representação política.

Esta tese tem como objetivo principal compreender o que políticos fazem quando uma situação de colisão de interesses entre partidos e eleitores se coloca. Como eles reagem às pressões cruzadas que sofrem? Eles respondem aos seus partidos, ou aos seus eleitores? Estas são algumas das questões as quais esta tese objetiva dar respostas.

1.1 A representação como teoria da delegação do agente-principal

Uma forma clássica de conceber a relação de representação em democracias é por meio das teorias de delegação, ou teorias de agente-principal. De acordo com essas teorias, um principal delega poderes para um agente de forma que este último age em nome do principal (Lupia, 2003; Lupia et al., 2000; Lupia & McCubbins, 2000). Isso aconteceria porque o agente tem meios, habilidades ou informações que o principal não possui para o desempenho de

alguma tarefa. A delegação, portanto, diminui os custos e os esforços do principal acerca de uma tarefa ou ação que ele quer ou precisa que seja feita (Strøm et al., 2003, p. 57–58). Delegamos poder aos políticos para que estes nos representem porque não teríamos tempo ou meios (dentre outras razões) para fazê-lo.

Ao delegar uma tarefa, o principal aumenta as chances de que essa tarefa seja realizada. Em outras palavras, um principal “contrata” um agente para desempenhar uma função ou executar uma tarefa porque assim ela tem mais chances de ser desempenhada ou executada. No caso da democracia, por exemplo, um principal (o eleitor) delega poderes ao agente (um político) para que esse possa representá-lo politicamente. Há, entretanto, riscos nessa relação de delegação.

Ao escolher um agente, o principal não tem garantias de que este agente pode ou vai agir da melhor forma possível para que os seus objetivos sejam atingidos. A relação é assimétrica em termos informacionais (Przeworski et al., 1999). O agente tem informações sobre a sua real disposição a trabalhar no sentido do que o principal gostaria, mas este último não tem certeza sobre essa disposição, muito menos sobre a real habilidade ou capacidade do agente.

Da perspectiva do principal, não há como saber de antemão se a aposta da escolha dará certo, o que aumenta os custos de transação dessa relação. O agente pode, por exemplo, agir em seu próprio interesse, a despeito da vontade do principal. Assim, ao passo em que a probabilidade de que uma tarefa seja realizada aumenta com a delegação, aumenta também a possibilidade de que o agente use seus poderes para agir contrariamente ao interesse do principal (*agency loss*) (Lupia, 2003; Lupia & McCubbins, 2000).

Desencontros entre o que o agente entrega e aquilo que o principal espera podem acontecer por diversas razões. Assimetrias de informações, diferenças de prioridades, interesses, opiniões ou preferências são algumas possibilidades. Quando há uma frustração do principal em relação à escolha de um agente – porque este não agiu como o principal esperava – há um problema de escolha equivocada (*adverse selection*).

Existem mecanismos institucionais que ajudam a driblar as possibilidades de uma escolha equivocada por parte dos principais, protegendo-os. Um exemplo clássico são eleições (competitivas e periódicas): os agentes fazem campanhas para sinalizar ao principal que são a sua melhor escolha para resolver questões ou defender suas preferências. O mecanismo das eleições como garantia para o principal pode funcionar tanto de forma prospectiva, na eleição de um novo candidato, como de forma retrospectiva, quando o eleitor vota em outro agente, punindo aquele que frustrou as suas expectativas com a perda do mandato.

Mas, além disso, para que a relação de principal e agente funcione bem é necessário que, para além de mecanismos que ajudem a driblar ou diminuir escolhas equivocadas, haja algum tipo de controle do agente por parte do principal. A cadeia de delegação é acompanhada, nesse caso, por um elemento de responsividade (*accountability*), o qual corre em direção oposta. O principal que delega deve ter meios de controlar o agente, de forma que isso o mantenha fiel ao contrato firmado entre as duas partes.

Esses mecanismos, tanto os de promoção de *accountability* quanto os que visam diminuir as escolhas equivocadas, funcionam como garantias a fim de evitar maiores “danos” para o contratante, ou seja, para o principal. A possibilidade de ser punido ou de ser retirado do cargo seria um incentivo para que um político agisse de acordo com a vontade do seu principal, dando alguma estabilidade à relação entre eles estabelecida. Idealmente, esses mecanismos serviriam para “manter o político na linha”, com as rédeas nas mãos do eleitor que, como ator individual ou coletivo, seria o *ultimate principal* (Strøm, 2000, p. 269) da relação de representação. Essa, no entanto, é apenas parte da história.

1.2 Um agente, um principal?

A teoria de agente-principal serve como um modelo heurístico para esquematizar a relação entre político e eleitor na democracia representativa. Mas, na prática, um político está sujeito a outros incentivos (e punições) além daqueles

que emanam da arena eleitoral e que, portanto, estão contemplados em um modelo analítico dual. Políticos devem algo aos seus eleitores, mas não apenas a eles.

Se o que caracteriza o papel de agente é uma relação de delegação de poder por parte do principal, que passa a depender do agente para que algo seja feito, parlamentares são agentes de mais de um principal. Para além da questão da representação democrática em si e da centralidade do eleitor nesse contexto, há uma outra relação de delegação que acontece de forma simultânea: aquela dos partidos em relação aos parlamentares.

No clássico *Why parties?*, Aldrich (1995) propõe um modelo para compreender a criação (e as transformações) de partidos políticos ao longo dos anos. Em uma linha, o autor argumenta que os partidos, por terem sido delineados por políticos, são instituições endógenas, cujo caráter é criação da ambição política (e esse é um pressuposto do seu modelo teórico, de que políticos são simultaneamente *office seekers* e *office holders*) (p.4). Dessa forma, os partidos não tem objetivos em si, mas são um instrumento para que objetivos políticos, que não podem ser eficientemente alcançados de outra forma, sejam realizados.

Essa leitura é inspirada na formulação clássica da escolha racional que pode ser sintetizada na leitura de Downs (1957) segundo a qual partidos seriam “um time que almeja controlar o aparato de governo por meio da obtenção de cargos numa eleição devidamente constituída” (p.25, tradução minha). Esse “time” teria a habilidade de canalizar diferentes ambições (que podem ser concorrentes entre si) e transformá-las em uma máquina eleitoral (Schlesinger, 1994). Nessa leitura, essa máquina tem como objetivo ganhar cargos (*offices*) para fazer políticas (*policies*), as quais contribuirão para a manutenção dos cargos (*offices*).

Cada vez mais a literatura tem reforçado a interpretação de que essas instituições estariam entrando em decadência. Essa leitura advém, sobretudo, do diagnóstico de um “desencantamento” do eleitorado em relação aos partidos (Dalton & Wattenberg, 2002). Principalmente nas 3 últimas décadas, houve uma substantiva queda em diversos fatores que são caracterizados pela Ciência Política como indicadores de força ou de estabilidade partidária. Por exemplo, houve relevante diminuição no número de eleitores que se identificam com partidos

(Dalton & Wattenberg, 2002; Scarrow, 2002), o número de eleitores filiados decaiu (Scarrow, 2002), bem como, mais recentemente, o surgimento de partidos antissistemas ao longo do espectro ideológico também seria um sinal desse enfraquecimento paulatino das instituições partidárias (Dalton & Weldon, 2007), para além da diminuição no *turnout* (Blais et al., 2004; Blais & Rubenson, 2013).

De uma perspectiva puramente atitudinal, *surveys* de opinião pública também têm mostrado uma tendência de menor confiança em partidos políticos. Usando as palavras de Mair, na medida em que foram “se desligando” da sociedade, partidos se tornaram *neither liked, nor trusted* (2013, p. 73). E ainda que com variações caso a caso, ou sistema político a sistema político, tem-se apontado esse mesmo fenômeno em todo o mundo.

Mas se tudo isso é verdadeiro na esfera pública (na dimensão em que eleitores tem tido menor estima por partidos), não o é no sentido organizacional, eleitoral e legislativo da questão. Hoje, os partidos são organizações mais bem financiadas do que jamais foram (Reinemann, 2014), no geral mais fortes em um sentido do controle do trabalho legislativo, principalmente em presidencialismos multipartidários (Cheibub et al., 2004; Figueiredo & Limongi, 1999), e também progressivamente mais profissionais (Aldrich, 1995).

Uma estrutura partidária burocratizada garantiu o acúmulo de uma força organizacional que possibilitou uma maior profissionalização das estruturas partidárias. Isso garantiu o aumento dos níveis de profissionalização do trabalho político, bem como a expansão das estruturas partidárias (Katz & Mair, 1994, 2018). Além disso, tanto o monopólio das candidaturas, como a importância de ter consigo o apoio partidário para o lançamento de candidaturas garantem centralidade partidária para a participação eleitoral, seja para integrar a competição, no caso de sistemas de lista fechada, ou para garantir uma boa posição na lista em sistemas também fechados, ou abertos e ordenados.

Outra característica eleitoral relevante diz respeito aos recursos que os partidos possuem. Seja via estatal, ou via absorção de doações privadas (sobretudo advindas de empresas, as quais correspondem às maiores somas), os partidos têm papel central na distribuição de recursos de campanhas no período

eleitoral. Ainda que existam variações importantes no sistema de financiamento de país a país, em muitos países há império da decisão partidária sobre quem recebe ou não dinheiro. Sobretudo no contexto do encarecimento das campanhas eleitorais e em vista da relação existente entre maiores arrecadações e a vitória eleitoral (Jacobson, 1978; Samuels, 2001), um partido político se faz central na vida política de um candidato. No geral, ter mais dinheiro para campanha é a diferença entre ter ou não ter sucesso eleitoral. E, sendo o dinheiro um recurso tão valioso quanto escasso, seu uso se torna essencialmente estratégico. Quem toma as decisões de alocação desses recursos é o partido (Bolognesi et al., 2020); ou seja, recebem fundos aqueles que a liderança partidária quer que receba. E, mais uma vez, essa é substantiva parte da diferença entre ganhar ou perder uma eleição. No fim das contas, tem mais chances de vencer quem a liderança partidária quer que tenha.

Por fim, cada vez mais os partidos têm força no controle dos trabalhos legislativos. Em muitos casos isso é verdadeiro e conhecido desde muito tempo, como no paradigmático caso do presidencialismo norte-americano (Cox & McCubbins, 1993, 2005) (ainda que esse debate não seja ponto pacífico). Desde o aumento do número de democracias com sistemas presidencialistas multipartidários, contudo, tem-se concluído o mesmo sobre sistemas de sorte bastante diversa, conforme verifica-se nas comparações entre as democracias presidencialistas ditas estabelecidas e aquelas de países da terceira onda de democratização, como o Brasil e tantos outros (Carey, 2009).

Nessa linha, é cada vez mais evidente o controle que lideranças e atores partidários têm em votações legislativas. Congressos em regimes presidencialistas são organizados pelos partidos (Aldrich, 1995, p. 15; Cox, 2005). Da escolha das lideranças partidárias, à formação de comissões, à formação estratégica do que entra na agenda política do Legislativo, à organização e à construção de maiorias para garantir o voto nas casas legislativas, passando por estratégias de *logrolling*, tudo isso acontece e é garantido sobretudo pela força da organização partidária, que estrutura cada passo e cada decisão.

Mesmo em sistemas nos quais o Executivo tem um papel preponderante por sustentar legalmente fortes poderes legislativos, como ocorre no Brasil (Figueiredo

& Limongi, 1999), o Legislativo tem atuação fundamental na composição de maiorias para a aprovação da agenda política. Sem o apoio do Legislativo, que tem a possibilidade de votar e alterar proposições, matéria alguma vai adiante. Ao fim e ao cabo, a agenda do governo é criada, alimentada, alterada e votada a partir da coordenação no interior de partidos e entre os partidos para, apenas depois, se tornar lei ou política pública.

Ou seja, partidos têm poder de influenciar o comportamento de políticos porque controlam recursos que interessam a eles. Ao serem selecionados para compor a lista de candidatos da sigla, indivíduos se tornam também potenciais agentes de seus partidos. Se vencem a eleição, essa relação se consagra e eles se tornam, efetivamente, representantes de um grupo que, ao menos em alguma medida, os escolheu e os autorizou a exercer tal papel.

“Em alguma medida” porque a escolha de um candidato por um partido pode ser mais ou menos direta, a depender do sistema eleitoral adotado (Hix, 2004; Shugart et al., 2005). Em sistemas de lista fechada, por exemplo, é o partido que determina quais indivíduos e em qual ordem irão compor a lista de seus candidatos, escolhendo, assim, diretamente quais serão os seus agentes em caso de vitória (Carey & Shugart, 1995). Nesse contexto, a posição na lista de um partido em um sistema de lista fechada é um recurso que lideranças partidárias dispõem e que pode fazer a balança da escolha do parlamentar pender para o favorecimento ao interesse partidário, frente ao favorecimento ao interesse do eleitor quando em situações de conflito.

Em listas abertas, como a composição do governo não é uma escolha simples, apenas do partido, essa relação é menos direta. Ainda que estar na lista de candidatos seja uma condição necessária para a eleição e obstáculos possam ser adicionados pelo partido nessa etapa, eles nem sempre são impostos. Isso porque mais votos em um número grande de candidatos somam para o total de votos da legenda, aumentando o quociente partidário e aumentando também o número de cadeiras que um partido consegue obter. Disso não decorre, entretanto, que um partido não disponha de dispositivos para punir políticos que não agem como o esperado pelas lideranças. Ou ainda que partidos não possam ordenar, formal ou informalmente, a lista de candidatos seja pela destinação de recursos

(Bolognesi et al., 2020), seja pela definição do número de urna do candidato (Cunha Silva, 2023). Partidos dispõem de meios para não agregar, e para dificultar a vitória de um político que não coopera.

Além disso, há ainda o controle de posições legislativas. Lideranças partidárias podem possibilitar o acesso a diversos cargos que interessam aos parlamentares. Por exemplo, cargos em comissões legislativas, em secretarias, em pastas ministeriais, cargos que possibilitam o controle da agenda, entre outras vantagens. Todos esses são recursos que podem ser mobilizados ou não a depender do comportamento de um político frente às expectativas do partido.

Nesse sentido, em que partidos centralizam força, poder de coordenação, dinheiro e possibilidade de participação no jogo político, se torna mais delineada a ideia de que não é só a eleitores que políticos devem satisfação. Políticos têm interesse em ter ao seu lado o suporte partidário. Nas palavras de Carey (2007, p. 93), todos os legisladores são sujeitos à influência de ao menos um principal: a liderança partidária. A influência de outros principais varia com o contexto institucional. É dos partidos que depende grande parte do apoio, dos meios e das ferramentas para a realização de seus objetivos. E, claro, se partidos detêm esses recursos valiosos, eles fazem uso estratégico deles, beneficiando aqueles que “somam para o time”, e eliminando sempre que possível traidores e outros ruídos que não agregam para a realização do interesse comum. Afinal, se dos eleitores possuem a chave para a conquista e manutenção de seus interesses (*office*), são os partidos que detêm, porque são e atuam como *gatekeepers* do processo, a chave para a possibilidade da realização do desejo político: os recursos.

1.3 Um modelo de principais concorrentes

Recursos, ainda mais no mundo da política, não vêm *out of the blue*. Pelo contrário, vêm à medida em que um político está disposto a cooperar com aquilo que soma para aproximar o grupo tanto quanto possível de uma situação de satisfação coletiva. Em um nível coletivo, isso pode significar uma situação sub-ótima, ou a “a arte do possível”, nas palavras de Tony Judt. Mas a implicação disso

em um nível individual é que muitas vezes isso se trata de um jogo que só o partido ganha: um político abre mão de algo para si, para que o grupo possa avançar.

O problema desse modelo é que nem sempre é fácil abrir mão. Abrir mão de uma matéria ou posição que não tem um forte apelo para o eleitor é relativamente fácil. Ora, eleitores não tem opiniões formadas a respeito de todas as matérias legislativas que são votadas cotidianamente. Da mesma forma, nem todas as matérias têm uma atenção partidária, porque têm um impacto menor para o grupo e para as pautas que eles defendem enquanto grupo. Mas e quando se trata de uma pauta cara para um principal e para o outro? O que acontece quando há uma divergência forte entre o interesse do eleitorado e do partido de um político?

Carey (2007) chama a atenção para o fato de que a realidade que se coloca para uma teoria de representação baseada no modelo agente-principal é a de que políticos têm que responder à dois principais, e não apenas um. Parlamentares seriam agentes de seus eleitores, mas também de seus partidos. E cabe a eles a tarefa de equilibrar seu comportamento para satisfazer seus principais tanto quanto possível. Algum nível de equilíbrio é crucial, sobretudo porque ambos, eleitores e partidos, têm recursos que interessam ao político e, portanto, têm mecanismos para punir o parlamentar caso estejam descontentes (Carey, 2007, p. 95). O eleitor pode deixar de votar, acertando frontalmente o principal objetivo do parlamentar. Já o partido pode desde boicotar, deixar de financiar ou até expulsar um político que se oponha em momentos decisivos.

A questão é que interesses de partidos e de eleitores nem sempre coincidem e, por vezes, podem caminhar em sentidos opostos. Para essa relação, Carey (2007) aponta uma consequência potencialmente perversa, delineada anteriormente: por serem duplamente agentes, políticos podem enfrentar o dissenso de dois mestres cujos interesses podem se opor. É o que o autor chama de principais concorrentes, *competing principals*.

Essa oposição, entretanto, não encerra a relação, mas coloca a tríade em conflito e cabe ao agente decidir o que fazer – e lidar com as consequências da sua decisão. O modelo de principais concorrentes implica que ao agente se apresentam dois conjuntos de pressões concorrentes. Parlamentares devem satisfação aos

eleitores, mas também aos partidos. E a eles se coloca uma situação na qual precisam, de alguma maneira, satisfazer essas reivindicações, que podem ser concorrentes. Mas, como atores racionais, eles devem fazer isso de forma a maximizar a sua utilidade: se eles só trabalharem pelas preferências do eleitor, partidos podem não ver utilidade em mantê-los (eles podem criar problemas de coesão partidária, podem criar conflitos internos e não ajudar a promover uma agenda compartilhada entre os membros do partido ou da coalizão). E vice e versa: um político que só trabalha para o partido pode não estar trabalhando para um eleitor que pode, facilmente, desertar e escolher um outro indivíduo do pool de candidatos de uma disputa que é acirrada.

Mas a questão é que ser sempre fiel a um ou outro principal pode colocar políticos em uma situação vulnerável. A pergunta que se coloca é: quando agradar a um e quando agradar a outro? Sob quais circunstâncias? Como essas *eventuais* pressões cruzadas podem ser resolvidas?

1.4 Uma moldura de muitos quadros: a literatura de principais concorrentes

O enquadramento teórico de principais concorrentes foi substantivamente explorado na Ciência Política ao longo dos anos. Na maioria dos trabalhos, entretanto, a teoria aparece de forma apenas implícita (fato para o qual Olivella & Tavits, 2014 chamam sagazmente a atenção). Esse é um caso frequente sobretudo na literatura que conecta as leis eleitorais ao comportamento legislativo por meio dos incentivos que emanam de cada uma dessas áreas.

Um dos exemplos pode ser o de Bowler e Farrel (1993). Os autores exploram o caso do *shirking* legislativo, isso é, quando um parlamentar se “esquiva” de promover o interesse do seu principal, que nesse caso é o eleitor. Mesmo que sem usar o termo, os autores apontam que um caso de *shirking* pode ser dar pelo fato de que em alguns sistemas eleitorais parlamentares podem conter mais incentivos para seguir as lideranças partidárias ou os grupos de interesse do que para

satisfazer as vontades do eleitor, sobretudo se ele não tiver ferramentas para monitorar de maneira eficiente o trabalho desses legisladores.

Alguns sistemas eleitorais, entretanto, oferecem incentivos para que um parlamentar esteja mais atento às preferências do seu eleitor. Em sistemas cuja visibilidade do agente é clara para o eleitorado, isto é, quando o eleitor deve escolher um candidato ao invés de apenas escolher o seu partido, o parlamentar tem mais incentivos para transparecer ao eleitor que sua preferência está sendo legislativamente respeitada e representada por ele. Esse cenário geraria também incentivos para o monitoramento, já que a escolha depende de atributos próprios do parlamentar. Em casos em que isso não acontece e o eleitor deve escolher, ao invés de um indivíduo, um grupo, então o parlamentar têm incentivos para agir representando as preferências do grupo. Ou seja, do partido.

Outro elemento que também influencia essa relação, segundo Bowler e Farrel (1993) é a magnitude dos distritos. Em distritos maiores, os políticos dependem de um amplo *pool* de votos, o que os força a não buscar apenas um grupo seletivo de eleitores, mas muitos votos ao longo do distrito. Nesse sentido, o incentivo é para que o legislador agrade grandes grupos organizados, ao invés de eleitores individuais (Taagepera & Shugart, 1991, p. 56). Os autores apontam ainda a dificuldade de contatar diretamente os parlamentares em distritos grandes, o que também ajuda a enfraquecer as poucas ferramentas de monitoramento ao dispor dos eleitores (Bowler & Farrell, 1993, p. 54). Em outros termos, a dualidade que os autores usam para descrever o comportamento de um parlamentar é um caso de principais concorrentes: o eleitor, seguindo (quando presentes) os incentivos das regras eleitorais, ou o partido.

Com vistas a um objeto diferente, Maltzman (1995, 1998) também usa o enquadramento dos principais concorrentes. O autor explora o caso de parlamentares em comissões que, segundo ele, também trabalham como agentes de vários principais de interesses concorrentes. Entre esses principais estariam os partidos políticos, a Câmara dos Deputados, os eleitores membros das *constituencies* de um deputado, grupos de interesse, entre outros atores cujos interesses tem poder de reverberar no interior do legislativo, influenciando o comportamento de parlamentares.

Os principais, seguindo a teoria de Maltzman (1995, 1998), tem três opções para diminuir os custos da relação entre o agente e o principal. Eles podem selecionar agentes com preferências próximas às suas, dar incentivos contratuais para que o agente se comporte como ele espera, ou monitorar o comportamento dos agentes para que estes possam ser punidos ou recompensados pelo que fazem. Com base nessas opções, o autor propõe uma teoria segundo a qual o comportamento do parlamentar varia de comissão a comissão tendo em vista essa série de pressões cruzadas e as alternativas que os principais têm para lidar com elas. O equilíbrio aconteceria, segundo o autor, de acordo com a saliência das comissões exploradas. Os achados de Maltzman são mais tarde confirmados pelo trabalho de Jackson (2009), ainda considerando o mesmo caso norte-americano.

Hix (2004), por outro lado, utiliza o enquadramento teórico dos principais concorrentes para um caso bastante diverso. O autor propõe colocar a atuação de membros do parlamento europeu como responsiva a dois principais: o partido nacional pelo qual concorreram ao cargo e o grupo político europeu (*the European Political Group*). Apesar do contexto singular, o principal achado do autor é que instituições eleitorais impactam frontalmente a previsibilidade sobre qual será o comportamento de um político frente a dois principais.

Encostando na conclusão anterior de Bowler e Farrell, Hix aponta que em contextos cujo sistema eleitoral fornece incentivos para o cultivo do voto pessoal ou em contextos onde quem controla o sistema de seleção de candidatos são elites políticas locais, o político tende a votar contra a liderança partidária e agradar o eleitor. Por contraste, em sistemas centrados nos partidos ou em sistemas nos quais as lideranças partidárias nacionais controlam o processo de seleção de candidatos, é maior a probabilidade de que o político vote com a liderança partidária, mesmo quando isso contraria a vontade de eleitores e lideranças políticas locais (Hix, 2004).

O caso do Parlamento Europeu explorado por Hix confere variabilidade em relação aos sistemas eleitorais de cada país membro e, portanto, permite testar e comparar o comportamento legislativo em diferentes contextos e sob diferentes incentivos. Ele é explorado por uma série de autores com o mesmo enquadramento

teórico, mas sob uma série de diferentes perspectivas (para exemplos ver Dür & Elsig, 2011; Font, 2020).

Carey e Reinhardt (2004) também exploram o enquadramento teórico dos principais concorrentes estudando o papel que governadores de estados brasileiros e coalizões legislativas têm sobre os parlamentares. A ideia explorada é que a constituição do arranjo institucional e as características do federalismo brasileiro poderiam criar pressões cruzadas de governadores e coalizões legislativas sobre os parlamentares. Em linha com uma série de outros trabalhos que analisam o papel dos governadores brasileiros (Arretche, 2012, 2013; Arretche & Schlegel, 2014), os autores não encontram evidências para afirmar que governadores atuam como um elemento de pressão cruzada sobre o comportamento de parlamentares.

Usos semelhantes da teoria de principais concorrentes são feitos na literatura, sobretudo mais recentemente, mas para a análise de objetos, contextos e relações distintas. Nessa conta, entram estudos que focam, como Carey (2007) no papel que eleitores desempenham quanto um principal óbvio (para exemplos, ver Binderkrantz et al., 2020; Buisseret & Prato, 2020; Fernandes et al., 2018; Kirkland & Harden, 2016), outros (Bäck et al., 2016; Clerici, 2021) que exploram a “cadeia de delegação parlamentar”, e outros, ainda, que exploram as relações de representação entre diferentes principais no contexto do Parlamento Europeu (Koop et al., 2018).

1.5 Mas do que vamos falar, afinal?

Esta tese se baseia em um enquadramento teórico que parte da ideia que agentes políticos têm dois principais, partidos e eleitores. Por terem objetivos diferentes, os dois principais podem, por vezes, discordar entre si. Essa discordância, entretanto, põe os agentes sob uma situação de tensão. Quando essa tensão representativa se coloca, o que os agentes fazem? Numa linha, como políticos agem quando uma discordância entre principais acontece? Essa pergunta é o fio condutor desta tese.

A partir disso, argumenta-se no primeiro capítulo que à essa tensão posta aos políticos pelo sistema representativo dual soma-se uma outra, de caráter institucional: a possibilidade de punição por parte dos partidos à comportamentos indisciplinados quando a disciplina é requerida. A previsibilidade do comportamento legislativo brasileiro é base fundamental de sustentação da governabilidade e, portanto, do sistema político. O mecanismo de garantia de previsibilidade é incorporado pelas lideranças partidárias que, por vezes, arrebanham suas bancadas, orientando o voto de parlamentares.

Esse argumento institucionalista poderia servir como forma de parlamentares justificarem seus comportamentos quando dão as costas para eleitores em prol do partido. Mas ele convenceria o eleitor? Com base na literatura, argumenta-se que, se alguém se convence disso, é eleitor politicamente sofisticado, que compreende o sistema político brasileiro. Por meio de um *survey* original, o primeiro capítulo mostra que estes eleitores politicamente sofisticados são apenas 53,8% da população brasileira e que isso condiciona pouco uma opinião mais permissiva e leniente em relação ao comportamento do parlamentar. Ao fim e ao cabo, ao eleitor interessa ser representado.

Ser representado pode se consubstanciar em posicionamentos parlamentares ou políticas mais abstratas, mas, como argumentam Cain, Ferejohn e Fiorina (1987) são as políticas tangíveis que apelam mais ao eleitor. Assim, no segundo capítulo, esta tese se volta ao “visível da política”. Retoma-se um debate clássico da Ciência Política brasileira e brasilianista que divide parlamentares entre partidários e individualistas, ou seja, aqueles que agem dando atenção ao partido, e aqueles que agem visando beneficiar o eleitor. O enquadramento, assim, é o mesmo: um agente que deve escolher entre beneficiar um ou outro principal.

Por meio de entrevistas em profundidade semi-estruturadas hipóteses são construídas a fim de fazer o caso de que quando o que está em jogo são recursos para bases eleitorais não há perdedores na relação de representação de agente e seus principais. A partir disso, com base em testes observacionais e um desenho de pesquisa quase-experimental de regressão descontínua, o capítulo mostra que políticos beneficiam sobretudo suas bases eleitorais governadas por prefeituras copartidárias, seguidas das suas bases eleitorais e, por fim, na ausência delas,

aliados políticos locais. Nesse sentido, não há razão para supor que existe a dualidade pressuposta pela literatura. Antes de se expressar em duas categorias dicotômicas, partidos ou base eleitoral, o comportamento parlamentar se expressa em níveis de atenção. De toda forma, emendas individuais supostamente beneficiam todos os atores envolvidos: eleitores ganham obras das quais precisam, deputados ganham a atenção dos eleitores, e o partido ganha seja com o reconhecimento e a recompensa eleitoral do deputado que agrada sua base, seja com prefeitos que recebem recursos para seus municípios.

Não se pretende, com isso, argumentar que emendas são gastos eficientes de recurso público. A literatura carece de estudos que explorem a eficiência e o bom direcionamento dos gastos, ainda que sobrem nas páginas de jornais notícias apontando o contrário. Nesse sentido, recomenda-se uma postura cética sobre as emendas ao passo que se recomenda também deixar de ter sobre elas uma concepção de que esse tipo de ação política é mais “primitiva” porque menos ideológica. Emendas são, no fim, um recurso discricionário de uso extensivamente político, mas são, também, formas de fazer chegar ao eleitor recursos para a solução de seus problemas mais mundanos. Ou, ao menos, deveriam ser. Cabe à agenda de representação política explorar se isso se verifica na prática.

Mas disso não decorre que nunca há divergência entre políticos e eleitores. O terceiro capítulo mostra um caso real de divergência no qual políticos foram colocados sob tensão para escolher entre dar atenção às demandas dos seus eleitores e dos seus partidos: o caso da reforma da previdência de 2003. Por meio de uma abordagem multimetodológica integrativa, usando documentos oficiais, acervos de jornais, dados descritivos, pesquisas de opinião pública e entrevistas em profundidade semi-estruturadas com atores chave, reconstrói-se o contexto histórico da votação em busca das motivações e *rationales* que guiaram as decisões de políticos que têm trajetórias similares, mas fizeram escolhas diferentes. O capítulo mostra, com base na análise do material empírico coletado e a partir de um modelo teoricamente fundamentado, que as duas escolhas, pelo partido e a reforma, e pelo base eleitoral, têm suas justificativas que oscilam entre compromisso com a governabilidade e o compromisso com “o que sempre defendi”

e as demandas dos eleitores. Apesar de diametralmente diferentes, ambas têm, assim, justificativas razoáveis.

Ainda assim, o resultado é que a maioria dos parlamentares optou pelo posicionamento do partido e a reforma foi aprovada, apesar dos custos que infligiria aos servidores públicos. Argumenta-se que a razão pela qual isso aconteceu é porque, também neste aspecto, há uma relação desigual entre os dois principais, eleitores e partidos. Ainda que eleitores tenham a possibilidade de punir agentes políticos eleitoralmente, a falta de clareza sobre a responsabilidade (Manin, 2013) e o caráter difuso e periódico da punição dificulta esse processo, diminuindo sua esfera de influência nesse aspecto.

Por outro lado, partidos têm possibilidades de convencer políticos. A análise mostra os mecanismos que partidos usam para fazê-lo. Estes vão desde suspensões temporárias do mandato e das tarefas legislativas, passando por expulsões, mas passando também por um elemento que interessa muito aos políticos, como argumentam Müller e Strøm (1999): cargos. A “política geral do PT” que explica José Genoíno é mecanismo fundamental para recompensar políticos pelo seu dar de ombros aos eleitores.

Por fim, a conclusão traz um breve balanço dos aprendizados, reflexões sobre a literatura os achados, seguidas das implicações deste trabalho e apontamentos para uma agenda de pesquisas futuras.

2 ENTRE ELEITORES E PARTIDOS:

Uma tensão institucional

“Partidos ou eleitores: quem os deputados representam?” é uma pergunta que pressupõe que existem demandas de representação da parte de partidos e de eleitores. Em relação aos eleitores, esse ponto é mais ou menos óbvio: uma decorrência da natureza intrínseca do governo representativo (Manin, 1997; Przeworski et al., 1999). Não por acaso, o eleitor é o principal *principal* (*ultimate principal*) na relação de delegação (Strøm, 2000, p. 269). Já sobre os partidos, a suposição de que demandam algo de seus políticos também é razoável.

E quais demandas eleitores e partidos têm aos políticos? Afirmar que ambos visam a maximização de interesses é razoável, mas também é uma forma de opacar o fato de que eles visam a maximização dos *seus próprios* interesses. Partidos e eleitores têm interesses diversos de forma que é razoável pressupor que nem sempre as demandas que têm para os agentes são as mesmas ou sequer estão alinhadas. Isso, por si só, já colocaria um impasse ao agente. A decisão sobre quando e em quais circunstâncias atender a um ou ao outro poderia ser fonte de tensão a deputados que, a depender do eleitor, do contexto e do partido poderiam estar constantemente na corda bamba em relação à expectativa de representação de cada um dos seus principais.

Mas, mais do que isso, as expectativas dos dois principais são postas sob uma tensão adicional. O bom funcionamento do sistema político brasileiro demanda que parlamentares de um mesmo partido tenham posicionamentos coesos entre si. Assim, seu comportamento seria previsível e essa previsibilidade garantiria estabilidade na aprovação de políticas de governo. Em outras palavras, o comportamento previsível de parlamentares coesos seria capaz de gerar governabilidade ao sistema político nacional (entre outros elementos).

Este, entretanto, nem sempre é o caso. Políticos de um mesmo partido podem sustentar opiniões diferentes sobre uma miríade de assuntos por variadas razões, como a representação de eleitores distintos e até suas preferências pessoais, religiosas e filosóficas. Isso poderia ser um entrave para um governo que, para funcionar, precisa de uma base consistente de apoio para tocar sua agenda política. Com vistas a contornar esse tipo de entrave, lideranças partidárias têm mecanismos para garantir um bom “arrebanhamento” de seus parlamentares: lideranças orientam a votação de deputados.

E ainda que a orientação de voto por parte da liderança partidária não tenha um sentido “terminativo”, isto é, não seja uma ordem, partidos dispõem de mecanismos formais de punição de deputados indisciplinados. Deputados que se recusam a votar com suas lideranças em questões decisivas para o partido e/ou o governo podem ser advertidos, suspensos e até expulsos. Ainda que o uso desses mecanismos seja político, como será mostrado, eles estão à disposição de partidos e lideranças que podem punir seus agentes quando julgarem necessário.

Assim, argumenta-se aqui que à tensão da representação que se impõe aos agentes por conta do caráter dual da sua representação, com demandas de eleitores e de partidos, se soma uma outra, institucional, cristalizada na possibilidade de punição por desvios do agente. Essa tensão institucional é um mecanismo necessário para o bom funcionamento do sistema político e, justamente por isso, poderia ser usado como um argumento por políticos que precisem contrariar seus eleitores, sob a justificativa de “te contrariei por algo maior”.

Mas a pergunta que se coloca a isso é: eleitores se convencem dessa justificativa? Com base na literatura, o argumento é o de que se há algum eleitor que poderia ser leniente em relação ao comportamento do agente e abrir mão de sua preferência por “algo maior”, esse é o eleitor politicamente sofisticado, isto é, o eleitor que compreende o funcionamento da política e do sistema político (Castro, 1994; Luskin, 1990; MacDonald et al., 1995; Pereira, 2013). Assim, com base em dados de um survey original, este capítulo tem o objetivo de verificar se o eleitor politicamente sofisticado tende a ser mais leniente com seus representantes quando estes são obrigados a votar com o partido quando isso contraria os eleitores.

Os resultados mostram que cerca de metade dos eleitores brasileiros compreendem o específico mecanismo de funcionamento do sistema político brasileiro, que é a orientação do voto por parte das lideranças partidárias. Para fins analíticos, estes eleitores são chamados de eleitores politicamente sofisticados. Os resultados apontam que sofisticação política condiciona uma maior leniência e tendência a concordar que votar partidariamente pode ser justificável, mesmo quando isso contraria o interesse do eleitor. Por outro lado, a situação muda quando o que está em jogo é, claramente, um interesse pessoal do eleitor. Os resultados, nesse ponto, evidenciam que não se pode afirmar que eleitores mais politicamente sofisticados são menos egoístas em relação às suas demandas, mesmo quando o que está em jogo é algo importante para o partido. Porém, no sentido inverso, eleitores politicamente sofisticados tendem a ser mais altruístas com o partido, ou seja, mais permissivos sobre deputados que votam com os seus partidos quando necessário, mesmo quando o que está em jogo é o interesse de um grupo abstrato de eleitores, e não o dele próprio.

Estes achados têm implicações importantes da perspectiva da representação política uma vez que apontam que eleitores querem que suas próprias demandas de representação recebam a atenção de seus agentes políticos. Ainda que haja alguma compreensão sobre a necessidade de votar com as lideranças para que o sistema político funcione bem, essa compreensão é limitada, sobretudo quando ela atinge os interesses dos eleitores em questão diretamente. Nesse sentido, a tensão imposta pelo sistema político brasileiro atua de modo a reforçar a tensão da dualidade da representação de dois principais, partidos e eleitores, e um agente, o político.

Este capítulo está dividido em duas seções que estabelecem um lugar comum para a compreensão de partidos e eleitores, para então, na sequência, expor a tensão do sistema institucional à tensão representativa. Com base nessa teoria, são formuladas as hipóteses, testadas numa seção empírica à qual se segue uma seção com a discussão dos resultados e a teoria.

2.1 Um lugar comum: objetivos e ação partidária

Em geral, a Ciência Política tem respostas consolidadas para definir o que são os partidos políticos, o que eles querem e quais são os seus objetivos. A literatura que trata dos partidos como atores dotados de racionalidade afirma que eles são instituições endógenas, isto é, são criados e delineados pelos atores políticos. Nesse sentido, sendo criados pelos próprios políticos, seja qual for o seu caráter ou ideologia, os partidos são fruto do elemento primordial da política: a ambição dos representantes (Aldrich, 1995).

Conseqüentemente, a partir desta perspectiva, a função dos partidos políticos é servir aos seus mestres. Isso passa por garantir-lhes carreiras políticas ao longo do tempo, e uma das formas de fazê-lo seria a realização de políticas (*policies*) como forma de garantir e consolidar o poder dos representantes eleitos. Na leitura de Aldrich (1995), políticos não tem objetivos essencialmente partidários, mas são os partidos o meio, ou a ferramenta, que possibilita que seus objetivos se cumpram. Esses objetivos são realizados em governo, já que à oposição cabe majoritariamente a possibilidade do veto, mas não a realização de políticas.

Os cursos de ação para a aprovação de políticas públicas, claro, podem variar substancialmente. Partidos podem escolher diferentes estratégias. Algumas delas, por exemplo, são votar todos unidos (“fechar bancada”), ou, ao contrário, liberar a votação para que parlamentares votem conforme preferirem. Podem, ainda, se aliar a outros grupos e partidos e fazer concessões em votações específicas com expectativa de retornos futuros (*logrolling*).

Em uma linha, partidos tem diferentes meios de agir, mas seu objetivo é o de certificar a vitória legislativa para que a ambição política de seus membros seja garantida: ganhar votos no nível individual, somando-os para o coletivo, para que possam, individualmente, votar para aprovar (conjuntamente) políticas, sejam quais políticas forem, de modo a garantir o objeto da ambição política. De forma ainda bastante genérica, essa é uma colocação razoável sobre o que querem e quais os objetivos dos partidos políticos.

Isso tudo ainda diz pouco em relação ao sentido das suas ações. Compreender que partidos têm como objetivo garantir que políticos se reelejam e se mantenham no poder não dá pistas nem sobre sentido, nem sobre o conteúdo do que fazem. Essa pode ser a *rationale*, mas, no sentido objetivo da questão, políticas podem ser mais ou menos distributivas, podem permitir ou não o casamento homossexual, ou podem ainda decidir se haverá escolas mais próximas ou mais distantes da casa do eleitor.

Uma forma de lançar luz sobre a compreensão do sentido da ação política é achatar as possibilidades ao longo do espaço. A teoria espacial do voto (Downs, 1957; Enelow & Hinich, 1984) é uma forma de fazê-lo. A teoria espacial do voto parte da ideia de que o posicionamento dos atores está distribuído ao longo do espaço. Uma forma clássica de pensa-lo, na prática, é distribuir posicionamentos políticos em um eixo de esquerda-direita e observar como se posicionam os políticos. Feito isso, seria possível compreender o sentido da sua ação: votar por políticas mais redistributivas, para os que estão mais à esquerda, ou menos redistributivas, para os que estão mais à direita. Nesse exemplo específico, diz-se que a dimensão relevante da escolha é ideológica.

Nem todos os sistemas políticos, no entanto, são dispostos em uma dimensionalidade única, e/ou nem em uma dimensionalidade ideológica. O caso brasileiro é um exemplo: usando técnicas de pontos ideais (Poole & Rosenthal, 1985) baseadas da teoria espacial do voto, a literatura aponta que apenas uma dimensão basta para explicar o posicionamento de políticos na expressão de suas preferências: a dimensão governo-oposição (Izumi, 2013, 2016; Leoni, 2002).

Com a dimensão governo-oposição em mente, é possível ter uma noção mais clara do sentido geral da ação de políticos no interior de seus partidos: aqueles que compõem a base governista devem acompanhar as propostas do governo, ao passo que o restante deve ser comportar como oposição. Na média, isso facilita a compreensão do comportamento político, dado que localizar espacialmente as orientações por políticas dos dois partidos que disputam o segundo turno das eleições presidenciais brasileiras é tarefa menos demandante que tentar diferenciar, grosso modo, 30 siglas partidárias.

Assim, a unidimensionalidade do comportamento legislativo possibilita a fazer inferências sobre o sentido da ação política, ainda que não seja possível inferir diretamente sobre o conteúdo dessa ação. Ou seja, pode ser ainda difícil compreender os posicionamentos específicos dos partidos sobre conteúdos de políticas. No entanto, uma vez alinhado com o governo, é mais fácil assumir que, no geral, um determinado partido votará junto a ele. Nesse aspecto, o que os partidos querem é conseguir formar apoio consistente e previsível com os seus parlamentares em relação ao posicionamento que assumem na dimensão relevante em questão (Cox & McCubbins, 1993). Se conseguem obtê-lo, conseguem também negociar possíveis apoios futuros e, assim, implementar políticas mais próximas de suas expectativas, dando uma solução ao problema clássico da ação coletiva (Cox & McCubbins, 1993; Manin, 2013; Olson, 1971).

2.2 Um lugar de disputa: objetivos e motivações do eleitor

Se, do lado dos partidos, é possível fazer inferências sobre o que eles querem e quais são seus objetivos, do lado dos eleitores essa tarefa não é tão simples. E nem está consolidada na literatura. Com taxas de identificação partidária substantivamente baixas (Meneguello & Amaral, 2022a), a unidimensionalidade da organização dos partidos e dos políticos no Legislativo carrega consigo uma informação valiosa da perspectiva do eleitor, tanto em relação à escolha do voto, quanto à representação. Mas coalizões não são definidas de antemão no período das eleições, e mesmo após a sua definição a *expertise* necessária para apontar se um partido é da coalizão ou da oposição não é desprezível, ainda mais considerando as altas taxas de migração partidária (Freitas, 2009; Limongi & Freitas, 2005), além da heterogeneidade, da oscilação no tamanho e na composição das coalizões brasileiras (Borges & Lloyd, 2016). A tabela 1 abaixo evidencia a variação do número médio de partidos na coalizão.

Tabela 1 - Número médio de partidos por coalizão

Governo	Núm. de coalizões (composições diferentes)	Núm. médio de partidos por coalizão
Sarney	1	2
Collor	4	3,25
Itamar	3	4,6
FHC I	2	4,5
FHC II	2	3,5
Lula I	5	7,2
Lula II	3	8,3
Dilma I	3	7,3
Dilma II	5	8
Temer	3	8,6
Bolsonaro	2	0,5
Média	3	5,25

Elaborado pela autora com base nos dados do Nipe Cebrap

A isso se soma a ausência do tradicional atalho costumeiramente utilizado para dimensionar as opiniões e as expectativas dos eleitores: a identificação partidária. Com um dos mais baixos níveis de identificação partidária da América Latina (Meneguello & Amaral, 2022a) e um elevado número de partidos (e também elevado número efetivo de partidos, cf. Nicolau, 2006), esse atalho informacional importante (Downs, 1957) não está disponível para facilitar a tarefa demandante dos eleitores em relação à decisão do voto.

Tampouco está disponível aos cientistas políticos, para quem o trabalho de estimar posicionamentos acaba passando por uma tarefa dedutiva após as eleições. Trabalhos que se ocupam dessa empreitada, cuja preocupação é indicar qual o fator preponderante na escolha eleitoral, acessam as possíveis respostas para essa questão por diferentes meios. Sem se esquivar da multidimensionalidade das razões, mas apostando em simplificações, pesquisas colocam perguntas a partir de temáticas específicas. Esse é o caso dos autores que pensam o voto do eleitor mediano, a opinião de eleitores sobre questões de redistribuição, moralidade, religiosidade (Ferreira & Fuks, 2021; Mahlmeister, 2021; Rodrigues & Fuks, 2015; Silva, 2019), conservadorismo, violência e outras temáticas (Braun, 2023; Faganello, 2017; Pierucci, 1990, 2013; Singer, 2022).

Outros, por abordagens mais clássicas ao campo de pesquisas do comportamento eleitoral, se preocupam com macro fatores estruturantes das decisões. Exemplos disso são trabalhos que buscam compreender as motivações eleitorais a partir da ótica do personalismo e do partidarismo (Baquero et al., 1998; Samuels, 1997), do voto retrospectivo (Peixoto & Rennó, 2011; Pereira, 2014; Rennó & Cabello, 2010), da identificação partidária e ideologia (Braga & Pimentel, 2011; Carreirão, 2007; Fuks & Marques, 2021; Kinzo, 2005; Peixoto & Rennó, 2011; Samuels & Zucco, 2014) e, mais recentemente, do antipartidarismo e mecanismos relacionados, como a polarização eleitoral (Borges & Vidigal, 2018; Fuks et al., 2020, 2021; Fuks & Marques, 2023; Samuels & Zucco, 2018).

Dando um passo atrás na especificidade da resposta, argumentos cuja abordagem tem caráter mais generalista apontam que, independente do conteúdo da política ou da preferência específica do eleitor, o que está por trás da ação eleitoral é apenas um pressuposto de racionalidade. Em uma chave mais unidimensional, a partir da perspectiva economicista, esses trabalhos apontam que, seja qual for a escolha eleitoral dos indivíduos, ela é fruto de um cálculo de custos e benefícios estratégico e dinâmico de maximização de ganhos – o que quer que “ganhos” signifique (Figueiredo, 1991; Reis, 2000; Reis & Castro, 2001). Ou, no mínimo, de um cálculo de minimização do prejuízo inerente à relação de representação em governos democráticos (Ferejohn & Fiorina, 1974).

Com o pressuposto de racionalidade em mente, decisões poderiam ser classificadas por meio de tipologias – ideológicas ou personalistas, partidárias ou antipartidárias –, embora sempre dotadas de racionalidade. Votar por uma vaga para seu filho na creche pode não ter a motivação mais “republicana” possível, mas não deixa de ser uma decisão razoável caso o eleitor precise deste serviço para poder trabalhar. Podem ser encaixados nessa ideia os trabalhos que evidenciam que eleitores ativamente demandam políticas que beneficiam a si próprios ou, de maneira mais ampla, que beneficiam um determinado conjunto de eleitores geograficamente localizado (Bobonis et al., 2017; Nichter, 2018).

Da mesma forma, ainda que não seja nobre ou altruísta, não parece irracional pedir ao seu representante obras de melhorias na cidade ou no bairro onde que se vive. Ainda que tal fato seja visto com estranhamento (o qual, por

vezes, carregado de caráter pejorativo), quando se trata da relação representativa entre o eleitor e seu deputado federal (Bezerra, 2001, 2002) (ou, no nível local, entre o eleitor e o seu vereador), é ponto pacífico que há uma expectativa sobre a demanda de cidadãos em relação aos agentes políticos (Hoyler et al., 2021; Hoyler, 2022). Ora, partir de algum pressuposto de racionalidade parece não apenas razoável, como é uma forma de compreender o que leva as pessoas a tomarem decisões cujos impactos serão vivenciados por elas, mesmo quando não parece, *a priori* ou a partir de teorias e expectativas academicistas, haver coerência nessas decisões (como também sugere, de uma outra forma, Reis, 2000).

Assim, de um lado, tem-se a facilidade com que a literatura assume que partidos são atores coletivos dotados de racionalidade e de capacidade de traçar estratégias. De outro, uma disputa sobre o que motivaria, ou o que seria preponderante no comportamento dos eleitores em relação ao voto, ainda que, grosso modo, seja possível afirmar que, independente do conteúdo da motivação, o que guia a decisão é um cálculo orientado por algum tipo de racionalidade.

2.3 Uma tensão institucional

Eleitores e partidos, portanto, têm expectativas sobre políticos baseadas em algum nível de racionalidade. Isso implica que ambos esperam que os políticos gerem algum nível de maximização de seus interesses. E, claro, essas expectativas podem, por vezes, colidir. Uma divergência de preferência entre o partido e o eleitor pode colocar o político no meio de um cabo de guerra e, então, há expectativa sobre qual dos lados leva o voto legislativo do agente consigo.

Mas, além disso, essa expectativa é também por vezes institucionalmente posta sob tensão. Apesar dos incentivos centrífugos que emanam das regras eleitorais, bem como daqueles que incentivam a construção de reputações pessoais frente aos eleitores (Ames, 1995), o sistema político brasileiro, como bem assentado na literatura, é estruturado por lideranças partidárias escolhidas no interior de cada partido e que têm atribuições organizativas e legislativas importantes (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, 1989; Figueiredo &

Limongi, 1999). A estruturação das maiorias é estabelecida, no geral, por meio de acordos entre lideranças partidárias dos dois grandes blocos que caracterizam o “unidimensional” Legislativo brasileiro (Izumi, 2016): governo e oposição.

Para garantir a aprovação da agenda de governo (e garantir a estrutura de emendamento de propostas políticas, o que permite que cada ator imprima as suas preferências às propostas que serão levadas adiante, c.f. Freitas, 2013), lideranças da base governista negociam entre si para que seus deputados votem, conjuntamente, por propostas específicas. A negociação no interior dos partidos em relação ao sentido do voto legislativo pode ser mais ou menos consensual, a depender do assunto debatido. Em votações decisivas, seja para o governo, seja para os partidos, lideranças partidárias dispõem de mecanismos para “arrebancar” as suas bancadas: elas podem orientar votações.

Essas orientações serviriam como constrangimentos institucionais à atuação individual e seriam responsáveis, em parte, pela garantia da governabilidade, pois possibilitam dar previsibilidade ao comportamento legislativo. Ainda que não necessariamente tenham poder “terminativo”, no sentido de uma sanção automática aos desviantes, lideranças têm mecanismos definidos nos estatutos dos partidos para punir deputados desviantes quando julgarem necessário. A maior parte dos estatutos dos partidos brasileiros¹ dispõem destes mecanismos de punição para deputados indisciplinados, os quais viriam desde advertência, suspensão temporária, destituição do mandato, cancelamento do registro até, por fim, expulsão do partido.

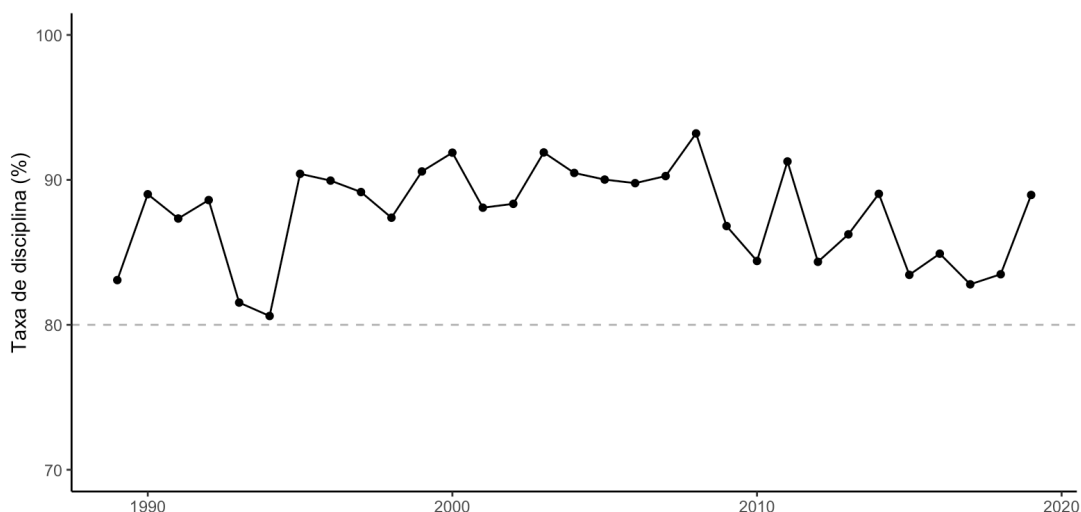
O mecanismo da orientação da votação da bancada por parte dos líderes, ainda que não seja a regra das votações legislativas, acontece com frequência substantiva. Em todas as 4.136 de votações legislativas ocorridas entre 2003 e 2019 coletadas pelo Cebrap (Nipe Cebrap) houve orientação de voto por parte de ao menos uma liderança partidária. Considerando a combinação entre votação e

¹ Foram consultados os estatutos dos maiores partidos brasileiros: PT, Republicanos, PSB, MDB, PSD, PSDB, PL, PP, PDT. Todas as consultas foram feitas em outubro/2023.

partido, foram 80.229 orientações de líderes/votações. Durante o período, cada votação contou com a orientação de, em média, 19 lideranças/partidos.

É possível supor que nem todas as votações que tiveram orientação de voto por parte da liderança do partido resultaram em punição aos deputados eventualmente indisciplinados. Quando a medida em questão é aprovada com facilidade, ou quando o partido entende que, para aquela determinada questão um voto alinhado ao partido prejudicaria o deputado específico em relação aos seus eleitores, a probabilidade de punição por indisciplinada é menor. O resultado é que, considerando as votações nominais ocorridas no Legislativo entre 1989 e 2019, e pressupondo que qualquer desvio em relação ao voto do líder é lido pelo partido como indisciplinada (Neiva, 2011), a taxa média de disciplina partidária em relação ao líder do partido no Brasil é elevada, nunca estando abaixo de 80%, conforme evidencia o gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1 - Média da taxa de disciplina partidária por ano (1989-2020)



Elaborado pela autora com base nos dados do Nipe Cebrap.

Em alguns casos, no entanto, as punições acontecem. Um exemplo foi o caso da votação da reforma da previdência de 2003, encabeçada pelo PT, mas que teve três votos contrários de sua base, tendo como resultado a expulsão desses deputados. Outro exemplo foi o caso da deputada Tábata Amaral (ex-PDT) na

votação da reforma da previdência de 2019, abordado na introdução deste trabalho. Tábata, diferentemente dos deputados petistas de 2003, não foi expulsa do PDT, mas foi retirada de comissões importantes para seu mandato e para o exercício da sua representação frente à sua base eleitoral, além de ter sido suspensa do exercício da legislatura. A imposição destes obstáculos por parte do partido e a forma como foi tratada culminou na ação da deputada e na consequente anuência do TSE para que a deputada migrasse para o PSB, sem prejuízo ao seu cargo. Vale lembrar que a senadora Katia Abreu, à época também do PDT, igualmente votou a favor da reforma, contrariando o PDT, mas nunca foi punida (Conjur, 2021). Num exemplo mais recente, em nova apreciação sobre a previdência em 2023, a deputada Flávia Moraes, também do PDT, votou contrária à orientação do partido. Moraes justificou que preferiu se alinhar com as preferências do setor produtivo goiano e não sofreu represálias do partido pela indisciplina (Bittencourt, 2023).² Ou seja, o exercício da sanção é institucional, mas o seu uso é essencialmente político.

Esses são apenas alguns exemplos, mas eles versam sobre matérias legislativas relevantes pelo seu conteúdo, reforçam que, se necessário, os partidos estão dispostos a utilizar os mecanismos institucionais de punição de deputados indisciplinados. Ou seja, se o partido não o quiser, o deputado não tem espaço para agir conforme a sua preferência, seja por suas próprias inclinações, seja para o agrado de sua base eleitoral. Ao fim e ao cabo, isso acaba por garantir previsibilidade ao apoio legislativo no interior da coalizão e, consequentemente, a aprovação da agenda de governo e a própria governabilidade (Figueiredo & Limongi, 1999; Freitas, 2014; Freitas, 2013).

Esse mecanismo de obtenção de apoio para a governabilidade, entretanto, coloca uma tensão importante entre os dois principais, eleitores e partidos. Se um deputado, em uma determinada votação, divergir da orientação de sua liderança, ele pode ser punido pelo seu partido. Por outro lado, se ceder ao partido, votando de forma contrária à sua base eleitoral, pode ser punido pelo seu eleitor. Nesse

² Flavia Moraes é esposa do atual presidente do PDT de Goiás, George Moraes.

cenário, a garantia da governabilidade pode colocar em questão a satisfação em relação à representação.

A literatura de accountability eleitoral apresenta inferências difusas em relação à efetividade da punição do eleitor em casos gerais (Ansolabehere & Jones, 2010; Evans & Andersen, 2006). Mas em casos específicos onde há mobilização ativa de um instigador (c.f. Arnold, 1992; este tópico é discutido com mais profundidade no terceiro capítulo), isso pode se tornar um problema. No limite, senão para o político e para suas ambições, votar consistentemente contra a preferência do eleitor pode aumentar as sensações de insatisfação com o regime representativo, o que – no limite – pode colocar um alerta à democracia (Przeworski, 2019).

Por outro lado, o fato de que é o sistema institucional que coloca essa tensão em jogo poderia ser um alívio para deputados que são “encurralados” por seus partidos e forçados a votar com o posicionamento do grupo ao qual pertencem. Não são raras as vezes em que deputados justificam suas votações com base no argumento de que estariam agindo conforme a orientação do partido. O deputado Luiz Motta (PL), por exemplo, presidente do principal sindicato de comerciários do estado de SP, a Fecomerciários (Federação dos Comerciários do estado de São Paulo), votou recentemente contra a taxação dos fundos exclusivos e das *offshores*. Motta foi questionado por sindicalizados quanto ao sentido de seu voto pró “super-ricos” e respondeu, em nota oficial, que “agiu conforme a orientação do seu partido” (Folha de SP, 2023d). A questão é se o argumento da tensão institucional é convincente o suficiente para persuadir o eleitor quanto à boa intenção do deputado porventura prejudicada pelo partido, ainda que em prol do bom funcionamento do sistema político.

2.4 Uma hipótese de sofisticação política

Mas o eleitor se convenceria? Eleitores, por terem menos recursos, são maiores vítimas de assimetrias informacionais em relação aos partidos e aos políticos. Adquirir informação é custoso. A cadeia argumentativa para que essa

proposição lógica faça sentido para o eleitor é longa: o eleitor teria que ter um posicionamento sobre um assunto, saber o posicionamento do seu representante, saber que há uma votação relativa a esse tema em curso, saber que o partido está “fechando bancada” no sentido contrário ao que esse eleitor espera e compreender que o seu deputado cedeu ao desejo divergente do partido apenas por conta de uma pressão da liderança partidária em prol de algo maior, tal como a “sustentação do sistema político”. Esse, é um cenário hipotético, mas que ilustra a complexidade de um argumento como esse.

Apesar da colocação clássica de Key (1966, p. 7) de que “eleitores não são bobos”, uma coisa é duvidar que eleitores saibam tomar decisões economicamente racionais; outra é esperar que esses eleitores compreendam o funcionamento do sistema político brasileiro. Ainda que alguns passos desse raciocínio possam ser “encurtados” por meio de atalhos (Arnold, 1992), fica claro que esse é um argumento mais plausível para eleitores de cognição política mais sofisticada.

A sofisticação política mensura a capacidade de eleitores de compreender e articular o conhecimento de atividades do mundo da política, o sistema político, e a forma como a pessoa assimila e forma opiniões políticas no geral. Na colocação de Luskin:

“Uma pessoa é politicamente sofisticada na medida em que as suas cognições políticas são numerosas, cobrem uma amplitude substantiva de temas, e são altamente organizadas ou estruturadas” (Luskin, 1990, p. 332).

Outras formas de falar sobre sofisticação política é pensar nos conceitos de *expertise* ou de capacidade de cognição complexa em relação à política (Luskin, 1987). O ponto principal reside na forma como a sofisticação consegue condicionar a relação entre valores, políticas (*policies*) e a preferência por candidatos ou

políticos. A relação entre esses três elementos tende a ser maior entre pessoas mais politicamente sofisticadas (Luskin, 2002).³

Eleitores politicamente sofisticados teriam maior capacidade de absorver e de processar informações políticas complexas de forma organizada, o que auxilia no processo de tomada de decisão e na cognição geral sobre o sistema político. Isso levaria, ainda, à capacidade de compreender cadeias argumentativas políticas mais complexas. Nas palavras de Sniderman e colegas: “numa linha, não é plausível supor que eleitores bem informados e eleitores mal informados tomam suas decisões e formam suas ideias da mesma forma” (Sniderman et al., 1991).

O problema é que apesar de essa ser uma colocação razoável, Sniderman e colegas admitem que a sofisticação política é um *bundle concept*, isto é, um empacotado de propriedades relacionadas, talvez indistinguíveis, que concatena diferentes formas de abordar eleitores politicamente sofisticados (1991, p. 21). Isso inclui uma maior tendência de se interessar por política, ter informações acuradas sobre política na ponta da língua, a compreensão complexa de diferentes argumentos sobre políticas e a capacidade de reconhecer as interrelações que existem entre esses argumentos. Tudo isso implica em múltiplas facetas de processamento de informações complexas, mas cujo papel é central na racionalização de matérias sobre política.

³ Há um longo debate conduzido por Luskin nesse capítulo no qual o autor coloca em questão a dificuldade da operacionalização do conceito de sofisticação política, sobretudo da perspectiva da Ciência Política. Por ser um conceito que, no geral, é medido através de variáveis como renda e educação ele acaba por ser indistinguível dessas variáveis, sendo tratado na prática a partir delas. A razão disso, aponta o autor, reside em parte na dificuldade de mensurá-lo, principalmente no nível individual, a partir de pesquisas de opinião. Isso difere da forma como a psicologia política usa o conceito, por exemplo, onde ele floresceu com maior aceitação: a partir de experimentos individuais e outras metodologias com a ajuda de conceitos próprios ao indivíduo, mas com elevado nível de subjetividade, como habilidade cognitiva e as emoções – conceitos não comuns na literatura da Ciência Política (Luskin, 2002).

O resultado é que eleitores mais sofisticados conseguem avaliar melhor os políticos e tendem a basear suas decisões eleitorais em características mais substantivas em comparação àqueles com menores níveis de sofisticação (Bartels, 1996; Carpini & Keeter, 1996; Dalton, 1984; Funk, 1997; Kuklinski et al., 2001; Popkin, 1994; Zaller, 1992). A partir de uma ideia quase óbvia – eleitores mais interessados e informados processam de modo diferente as informações sobre política—, a literatura especializada passou a explorar formas de acessar a sofisticação política a partir de medidas no nível agregado e de pesquisas de opinião pública, seguindo a tradição da escola de Michigan.

Nesse ínterim, maiores níveis de sofisticação foram associados a maiores níveis de posicionamento ideológico e voto partidarizado; maior facilidade para diferenciar notícias falsas de fatos reais (Vegetti & Mancosu, 2020); maior capacidade de avaliar políticos em termos de políticas (*policies*) substantivas; com o voto congruente (Boonen et al., 2017; Lau et al., 2014; MacDonald et al., 1995); com maior grau de comparecimento às urnas e ativa participação política (Dinesen et al., 2016; Highton, 2009). Em muitos desses trabalhos, níveis de escolaridade e educação, consideravelmente associados aos níveis de renda, costumam ser a principal *proxy* para sofisticação política (ainda que, em alguns casos, seja notado que a educação possa ser uma *proxy*, mas com diferentes mecanismos causando tal fenômeno, c.f. Highton, 2009). Por fim, eleitores politicamente mais sofisticados são inversamente associados a decisões políticas guiadas pela emoção e pelo afeto (*affect-driven*) (Sniderman et al., 1991, p. 262).

Em argumento um pouco diferente, Lau et al. (2014) exploram a questão do “voto correto” em perspectiva comparada. Mensurando sofisticação política como um score a partir de informações como educação, idade e motivação (interesse por política), os autores descobriram que eleitores sofisticados fazem escolhas mais coerentes com as suas preferências. Elencando casos em que os eleitores mais “votaram corretamente”, o segundo turno da eleição brasileira de 2002 ficou em 29º dentre 69 casos analisados (país/ano). Analisando o caso finlandês, particularmente interessante pelo arranjo também multipartidário de lista aberta, Coffé e von Schoultz (2021) apontam que eleitores com maiores níveis de sofisticação (mensurada a partir de educação, idade e gênero) demonstram fazer

escolhas mais congruentes, sobrepondo mais características como filiação partidária e posicionamentos políticos em relação a temas específicos do que características sociodemográficas, apontadas como mais relevantes na medida em que a sofisticação política cai.

No Brasil, especificamente, o debate parece ser um pouco mais tímido (Pereira, 2013), mas oferece importantes contribuições. Pioneiro, Reis (Reis et al., 1978) evidencia que opiniões sobre temas específicos e preferências políticas estão associadas a níveis mais altos de escolaridade. Reis e Castro (1992) apontam para a importância da intelectualidade na sofisticação política e nuançam o conceito, apontando que a aceitação das regras democráticas somada a algum nível de cinismo em prol de interesses individuais estaria associado a maiores níveis de sofisticação política. Mais tarde, Castro (1994) apontou que a sofisticação poderia ser verificada naqueles eleitores que conseguem tomar decisões de voto baseadas em temas específicos (*issues*), escolhendo candidatos de acordo com suas preferências em assuntos relevantes.

Em um sentido paralelo, Rennó (Rennó, 2009; 2004) argumenta que o contexto eleitoral brasileiro seria demasiado complexo, o que dificultaria a reunião de informações políticas relevantes, de forma que eleitores com maior acesso a informações conseguem tomar melhores decisões. Por outras vias, Pereira (2014) também evidencia a importância da aquisição de informações e da sua associação com a sofisticação política, corroborando Reis (1978). Relacionada à questão da informação, Schlegel (2010) e também Vidigal e Pereira Filho (2017) argumentam que eleitores mais escolarizados apresentam maior probabilidade de participar e de votar, ainda que a relação ao longo do tempo não seja exatamente linear.

Se o eleitor com maiores condições de adquirir informações, com alta cognição para temas específicos de política e com maiores níveis de educação é aquele cujo índice de sofisticação política é o maior, provavelmente este eleitor também teria uma compreensão mais global sobre o sistema político brasileiro, aceitando a tensão que ele impõe para a relação representativa. Em uma palavra, se é possível nutrir expectativas de que algum eleitor compreenda que, por vezes, os seus representantes, por força do sistema institucional, devem votar de forma contrária aos seus interesses para ajudar o seu partido, esse é o eleitor mais

politicamente sofisticado. Nesse sentido, uma primeira hipótese que se coloca é que eleitores mais politicamente sofisticados tendem a ser mais lenientes em relação à tensão e, portanto, ao comportamento do seu representante (*H1*). Ou seja, esses eleitores tendem a ser mais compreensivos com o seu representante na medida em que seja necessário que ele aja conforme a orientação do seu partido, mesmo que isso contrarie os seus próprios interesses. Esta hipótese será chamada de Partidarismo.

Por outro lado, essa relação seria afetada, por exemplo, pela ideia de racionalidade. Maximizadora de benefícios, a racionalidade tal como é tratada pela Economia e pela Ciência Política pressupõe que as escolhas de atores tendem a ser orientadas por aquilo que os beneficia ao máximo. Afirmar que um eleitor é mais politicamente sofisticado, mesmo que uma das formas de mensurar essa sofisticação tenha a ver com variáveis como renda ou educação, não implica automaticamente que ele seja mais racional que indivíduos menos politicamente sofisticados. Mesmo o eleitor padrão da literatura de clientelismo, com níveis baixos de educação e renda, é racional ao fazer uma escolha por um político que o garanta uma dentadura para si se é de dentes que ele precisa. Racionalidade e sofisticação política colocam questões parecidas, as quais mantem alguma relação entre si, mas não são sinônimos uma da outra.

Nesse sentido, considerando essa racionalidade maximizadora de ganhos, pode-se estipular que eleitores tratem a tensão da relação de representação de forma diferente quando ela impõe custos a si próprios e quando ela impõe custos aos outros. Isto é: indivíduos tendem a ser mais egoístas e se proteger de perdas quando isso diz respeito à perda dos outros. Por outro lado, é razoável esperar que os mais politicamente sofisticados, porque conseguem relacionar com mais facilidade questões complexas da política e suas preferências, sejam mais capazes de agir de forma altruísta, aceitando que, por vezes, o sistema político demanda que políticos ajam contra os interesses dos seus eleitores, a despeito daquilo que sustenta uma ideia elementar de representação para que possam apoiar o partido. Assim, a hipótese é que eleitores politicamente sofisticados tendem a ser mais lenientes mesmo quando o comportamento do representante afeta seus próprios interesses (*H2*, essa hipótese será chamada de Egoísmo). E, sem interesses em

jogo, uma terceira hipótese é de que tendem a ser mais lenientes quando o interesse dos outros, abstratamente, é contrariado (*H3*, essa hipótese será chamada de Altruísmo).

2.5 Desenho de pesquisa

Da mesma forma que as pesquisas anteriores, este trabalho também busca acessar o eleitor politicamente sofisticado. A literatura da sofisticação política não é consensual na forma de mensurar o conceito – empreitada que acaba sendo uma área do campo de pesquisa por si só. Por outro lado, o que se pretende mensurar aqui é em que medida eleitores politicamente mais sofisticados, no sentido que compreendem os mecanismos de funcionamento do sistema político brasileiro, ou seja, que compreendem que lideranças partidárias orientam o voto de suas bancadas, têm opiniões mais lenientes sobre o comportamento político de seus representantes, isto é, mais complacentes e permissivas com o fato de que deputados, por vezes, contrariem os interesses de eleitores para votarem com os seus partido.

Com o intuito de se esquivar do debate sobre o que determina ou quais as melhores variáveis para analisar sofisticação política e acessar diretamente o objeto de interesse (um dos mecanismos de funcionamento do sistema político), este trabalho faz uso de um *survey* próprio com eleitores brasileiros para responder suas questões. O *survey* foi aplicado pela Quaest Consultoria e Pesquisa⁴ a partir de uma amostra representativa da população brasileira cuja escolha se deu a) a partir do sorteio de 120 municípios através do método de probabilidade proporcional ao tamanho, com base no tamanho da população com mais de 16 anos, b) do sorteio de setores censitários com probabilidade proporcional ao tamanho a partir da população do setor censitário, e c) a partir de

⁴ Agradeço a Quaest Consultoria e Pesquisa pela possibilidade de elaboração deste *survey*, especialmente à Guilherme Russo pela ajuda no desenho das questões. Agradeço também aos entrevistadores do campo pelo trabalho “invisível”, mas essencial.

um número fixo de habitantes a ser entrevistado em cada setor de acordo com cotas de região, sexo, faixa etária, educação, renda familiar e população economicamente ativa (PEA). A partir dessa amostra, 2.015 brasileiros responderam o survey, aplicado por meio de entrevistas face-a-face domiciliares, na primeira quinzena de abril de 2023. A margem de erro máxima da pesquisa é 2.2 pontos percentuais. Mais informações podem ser encontradas no Apêndice 1.

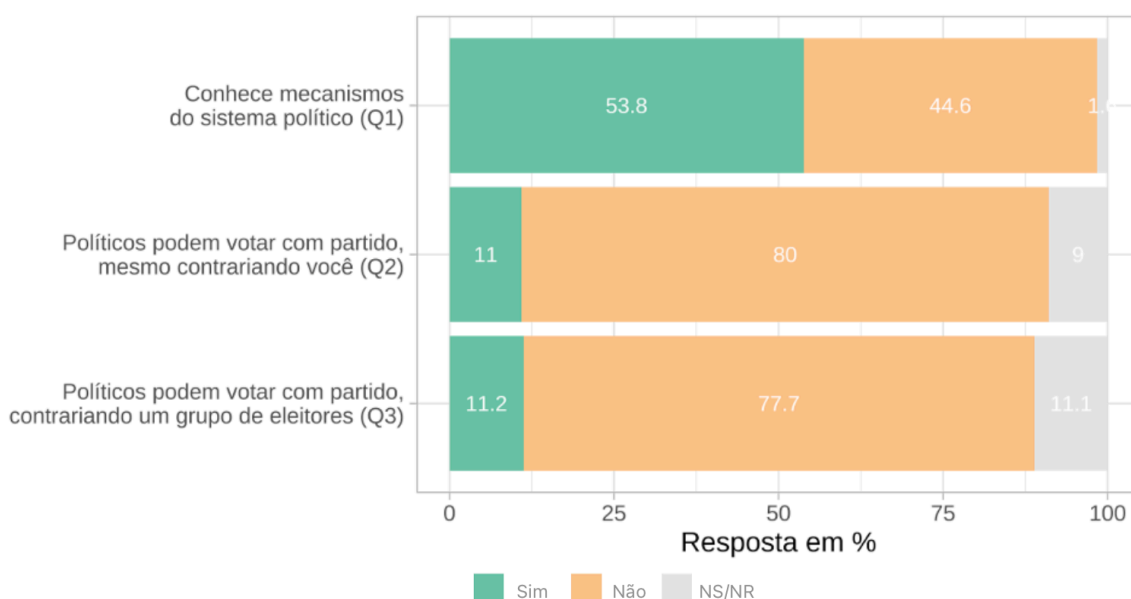
A primeira questão (Q1) aplicada a todos os entrevistados abordava a consciência a respeito do funcionamento do sistema político brasileiro no específico ponto da tensão. Ou seja, questiona o conhecimento de eleitores em relação ao fato de que lideranças partidárias orientam votações de seus parlamentares no interior do Legislativo e tem como objetivo mensurar o eleitor politicamente sofisticado.

As questões (Q2 e Q3) propunham um cenário hipotético no qual um deputado em quem o respondente/um grupo de eleitores votou nas eleições votaria um projeto de lei, mas que sua postura seria a de votar com a orientação da liderança partidária, para ajudar o seu partido, mesmo sabendo que essa orientação era contrária à preferência do respondente/do grupo de eleitores que elegeu esse deputado. Com esse cenário hipotético em mente, a pergunta era se o respondente achava que o deputado deveria votar ajudando o partido, ou se deveria contrariar o partido e votar de acordo com as preferências do respondente(Q2)/do grupo de eleitores que elegeu aquele deputado (Q3).

O resultado descritivo das três questões aplicadas segue no gráfico (2) abaixo. O resultado da primeira pergunta é um achado em si. Pouco mais da metade, 53,8%, dos brasileiros respondeu saber que lideranças partidárias orientam as votações de seus deputados; 44% não sabia que isso acontece, e 1% dos entrevistados não quis responder. É possível que haja uma superestimação da resposta positiva, como é comum em *surveys* dado o efeito de *social desirability bias* (Nederhof, 1985), isto é, quando entrevistados respondem de acordo com aquilo que acreditam ser a resposta esperada ou correta, ao invés de responder com sinceridade. Antes de ser um problema para os fins deste trabalho, assumir que o número de respondentes pelo *sim* está superestimado e, portanto, inclui em sua mensuração eleitores que não compreendem o sistema político conta contra

as hipóteses testadas, fortalecendo os achados dos modelos propostos. Isso acontece porque, conforme o raciocínio, eleitores não politicamente sofisticados tendem a ser menos lenientes com o comportamento partidarizado de deputados. Nesse sentido, ao “mentir” que compreendem o sistema político quando não compreendem, eles estariam contando contra a hipótese testada.

Gráfico 2 - Frequência de resposta das questões aplicadas no survey



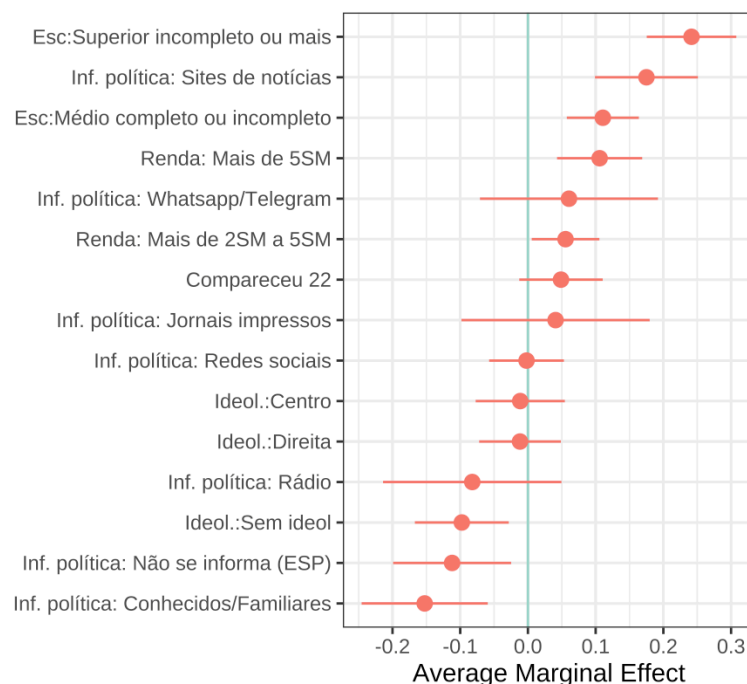
Elaborado pela autora com base nos dados do survey.

A literatura aponta que o eleitor politicamente sofisticado tem maiores índices de escolaridade, se informa mais sobre política e tem essas informações na ponta da língua, bem como comparece mais às urnas no dia da votação. No caso brasileiro, como mostra o gráfico (3) abaixo, conhecer o funcionamento do sistema político brasileiro, compreendendo a orientação de voto das lideranças partidárias, está relacionado à escolaridade, sobretudo ao ensino superior, se informar por política por meio de sites e portais de notícias, seguido da escolaridade média e rendas mais elevadas (alta e média), em linha com a literatura.

Em contexto e alinhado com a teoria delineada aqui, “conhecer o funcionamento do sistema político brasileiro” compõe a principal variável explicativa

desse capítulo, *Sofisticação política*. Compreender o funcionamento do sistema político, principalmente num contexto informacionalmente demandante como o brasileiro (Rennó, 2007), compreende um nível elevado de sofisticação política (Sniderman, 2000) e os dados evidenciam que ela está associada com as principais variáveis teórica e empiricamente apontadas pela literatura como componentes de indicadores de sofisticação política. Neste sentido, vale notar que essa é uma medida consideravelmente conservadora uma vez que eleitores não precisam dominar a política por completo para fazer suas escolhas (Lupia et al., 2000). Por consequência disso, estima-se que ela superestima elementos de sofisticação política, selecionando indivíduos de alta cognição e disponibilidade de compreender o sistema político brasileiro, elevando, assim, os critérios para o estabelecimento da relação que se supõe existir.

Gráfico 3 - Efeitos marginais médios das variáveis explicativas sobre a dependente *Sofisticação Política*



Elaborado pela autora.

Assim, neste universo de análise, 53,8% dos brasileiros podem ser considerados politicamente sofisticados naquilo que toca em seu interesse específico: verificar se

as pessoas compreendem a existência da tensão institucional entre eleitores e partidos uma vez que políticos, os agentes, por vezes têm uma demanda formal (orientação) de votar com o partido, a despeito do que espera seu eleitor especificamente.

Além dessa, outras duas questões foram aplicadas, sendo uma delas aplicada aleatoriamente à metade da amostra, e a outra para a outra metade de forma que cada entrevistado respondeu somente uma delas. A redação das questões era igual, variando apenas o representado da questão: “você” (Q2) ou “um grupo de eleitores” (Q3) (as perguntas exatas encontram-se no Apêndice 1). O intuito, a partir dessa diferenciação, é testar se a hipótese de leniência ou partidarismo encontrava resultados diferentes, variando entre um respondente mais egoísta e outro mais altruísta. A expectativa é de que eleitores tendem a ser menos lenientes e mais egoístas em relação às suas próprias preferências (“você” como representado), e mais lenientes em relação aos interesses de um outro abstrato (“um grupo de eleitores” como representado).

Os resultados descritivos dessas duas questões encontram-se no gráfico 2. Assim, apenas 11% dos eleitores aceitam o mecanismo do sistema político de que lideranças orientam votações e parlamentares votam com o partido mesmo quando isso implica em perdas para “você, eleitor” (Q2). Quando as perdas se impõem a um grupo de eleitores abstrato (Q3) esse número quase não se altera: 11,2% aceita que isso aconteça.

Para fins analíticos, a partir junção dessas duas questões, Q2 e Q3, gerou-se a variável *Leniência/Partidarismo* e inclui aqueles que responderam, seja em relação a si mesmos, ou em relação a um grupo de eleitores, que deputados deveriam votar ajudando o partido, contrariando seus representantes. Estes são os eleitores mais lenientes, e cuja escolha preferida é aceitar que políticos podem contrariar seus eleitores para ajudar o seu partido (os *Partidários*). Nesse sentido, *Leniência/Partidarismo* é uma variável *dummy* que recebe valor 1 quando eleitores responderam às questões 2 e 3 de forma permissiva ao comportamento de parlamentares, anuindo que poderiam votar com o partido quando necessário. Ela é a variável independente do primeiro modelo.

A Q2, por sua vez, gerou a variável *Egoísmo*, contabilizando aqueles que responderam que deputados deveriam votar apenas de acordo com “a minha preferência como eleitor”, contrariando o partido. Ou seja, é uma variável dicotômica que assume valor 1 quando o eleitor responde que não assente com o parlamentar que precisa votar com o seu partido quando isso atinge os interesses diretos desse eleitor egoísta. *Egoísmo* é a variável independente do modelo 2.

E, por fim, a partir da Q3 foi operacionalizada a variável *Altruísmo*, em relação aos respondentes que são permissivos sobre a representação de interesses de um grupo abstrato de “outros eleitores”. *Altruísmo* também é uma *dummy* e recebe valor 1 quando o eleitor responde que consente com o comportamento partidarizado do representando quando o que está em jogo são os interesses de um grupo de eleitores abstrato.

Tabela 2 - Operacionalização das variáveis do survey

Operacionalização das variáveis		
Q#	Variável	N
Q1	Sofisticação política	2.015
Q2+Q3	Leniência/Partidarismo	2.015
Q2	Egoísmo	1/2N
Q3	Altruísmo	1/2N

Elaborado pela autora.

A partir dessas variáveis foram estimados três modelos de probabilidade linear. O primeiro mensura a leniência/*partidarismo* do eleitor, com o intuito de verificar se a variável explicativa, *Sofisticação política*, explica a permissividade em relação ao comportamento de políticos que optam por votar com suas lideranças partidárias mesmo quando isso contraria o seu representado.

O segundo modelo tem o objetivo de verificar se, da mesma forma, *Sofisticação política* é responsável por explicar maior permissividade em relação ao comportamento de deputados que votam com suas lideranças quando isso atinge os interesses do representado em si, ou seja, um eleitor “egoísta”. E, por fim,

o terceiro modelo tem o objetivo de mensurar se *Sofisticação política* é capaz de explicar o comportamento de um eleitor altruísta, que está de acordo com o voto do deputado junto ao partido quando isso contraria um grupo abstrato de eleitores.

As expectativas, em uma linha, é que eleitores mais politicamente sofisticados sejam mais *partidarizados*, menos *egoístas* e mais *altruístas*. Todos os modelos são controlados por variáveis que a literatura julga relevantes, como escolaridade, como o eleitor se informa por política, renda, ideologia e comparecimento eleitoral (mensurado pelo comparecimento nas eleições de 2022). Outras variáveis demográficas, como sexo, região do país e faixa etária foram testadas, mas não alteraram os resultados significativamente. Gráficos descritivos da relação destas com as principais variáveis dos modelos podem ser encontrados no Apêndice 1.

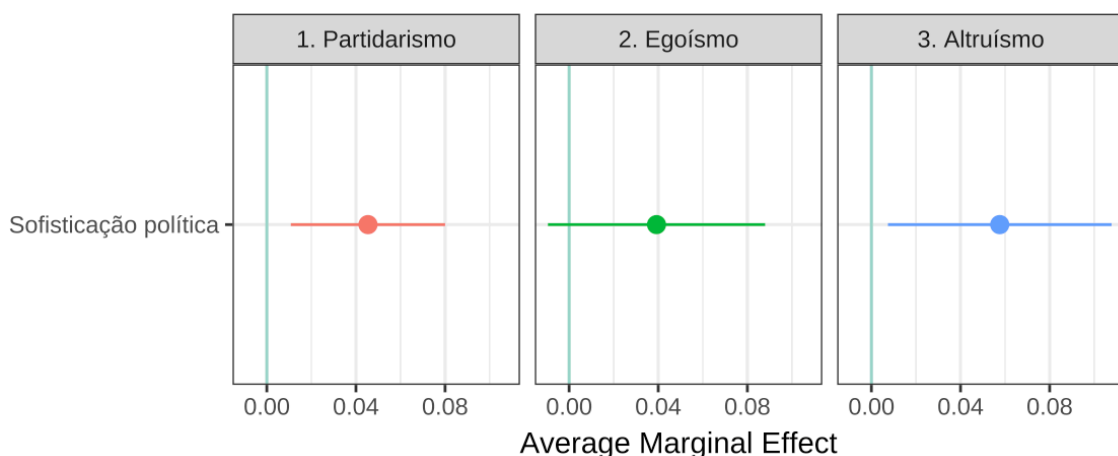
2.6 Resultados

O modelo 1 tem o intuito de testar a hipótese da leniência em relação ao partido, a hipótese que se chamou aqui de *Partidarismo*. Isto é, verificar se eleitores mais politicamente sofisticados, que compreendem os mecanismos de funcionamento do sistema eleitoral, entendem também, por vezes, que o custo disso é abrir mão da sua própria possibilidade de representação e cedê-la ao partido. O gráfico 4 abaixo mostra, no primeiro painel, o resultado da principal variável explicativa, *sofisticação política*, em relação à *Partidarismo*. Os resultados são estatisticamente significativos (no nível de 95%) e, embora apontem no sentido esperado pela hipótese delineada, seu impacto é pequeno, aumentando em apenas 4% a chance de uma postura leniente em eleitores sofisticados. Ou seja, há um pequeno impacto positivo em ser politicamente sofisticado quando se trata de ser leniente em relação ao comportamento partidarizado do agente diante de perda para o eleitor. Neste sentido, não se pode ignorar que *sofisticação política* está associada com uma maior compreensão com o voto disciplinado quando ele contraria a preferência do eleitor.

Mas o argumento é que a própria ideia de racionalidade, ainda que mantenha uma associação com a ideia de sofisticação política, não implica que ambas, racionalidade e sofisticação política sejam sinônimos uma da outra. Nesse sentido, é plausível que um eleitor seja politicamente sofisticado e racional, e que ele seja racional, mas não politicamente sofisticado. Essa distinção importa porque, uma vez que o pressuposto da racionalidade econômica que guia decisões de atores é a ideia da maximização de suas preferências, é possível supor que esse eleitor seja, também, menos inclinado a ceder a favor dos interesses do partido, abrindo mão da sua representação por parte do agente político. Nesse sentido, a segunda hipótese tem o objetivo de verificar se o eleitor sofisticado tem inclinações mais *egoístas* e, nesse sentido, discorda quando é questionado sobre se acha que é razoável que um político vote com o seu partido quando isso contraria os interesses dele.

O segundo painel do gráfico 4 evidencia os resultados do modelo de *Egoísmo*. O resultado desse modelo é estatisticamente nulo. Apesar do ponto médio da estimativa do modelo de probabilidade linear estar à direita da linha que sinaliza o zero, o intervalo de confiança inferior corta essa linha de forma que não há evidências para rejeitar a hipótese nula, de que *Sofisticação política* estaria associada a menores níveis de *Egoísmo*.

Gráfico 4 - Resultados dos modelos das hipóteses de Partidarismo (H1), Egoísmo (H2) e Altruísmo (H3)



Elaborado pela autora. O gráfico com todas as variáveis pode ser encontrado no Apêndice 1.

Já o terceiro modelo mensura se eleitores politicamente sofisticados são mais lenientes em relação ao político votar com o partido quando o que está em jogo é o interesse de um grupo abstrato de eleitores, e não os seus próprios interesses. A hipótese é que estes eleitores são mais *altruístas* porque compreendem que o voto com a liderança partidária é parte essencial do funcionamento do sistema político do país mesmo quando isso contraria um representado e porque os interesses contrariados não são os seus próprios, mas um grupo de eleitores abstrato.

O terceiro painel do gráfico 4 acima apresenta os resultados dessa hipótese. Ser politicamente sofisticado está associado a uma leniência maior em relação ao interesse de outrem, ou seja, eleitores politicamente sofisticados têm maior tendência em serem lenientes com seus agentes quando o interesse de um grupo inespecífico de eleitores está em jogo. O efeito é estatisticamente significativo, embora seja ele também pequeno, 0,05%.

Nesse sentido, as evidências empíricas, a partir de uma análise observacional, apontam que eleitores mais politicamente sofisticados são ligeiramente mais lenientes em relação ao comportamento do seu representante a favor do seu partido (*Partidarismo*). Por outro lado, não há evidências empíricas para afirmar que eleitores mais politicamente sofisticados são menos *egoístas*, isto é, se são menos lenientes quando o interesse a ser contrariado é o seu próprio interesse. Mas, quando o que está em jogo é o interesse de um grupo abstrato de eleitores, as evidências apontam que sofisticação política está relacionada com um maior altruísmo, ou seja, eleitores politicamente mais sofisticados são mais propensos a aceitar que deputados votem com a liderança mesmo que isso implique numa perda para aquele grupo de eleitores.

2.7 Discussão: “importa ser representado”

A tensão que o sistema político coloca na mesa de eleitores e partidos quando este último força um político a votar por uma proposta mesmo quando isso

contraria a opinião do seu eleitor por vezes coloca os dois os principais, eleitor e partido, num jogo de cabo de guerra pela atenção do agente. Se cede ao eleitor, o agente pode sofrer as consequências da indisciplina frente à liderança partidária, que tem mecanismos de punição para comportamentos desviantes do esperado. Se cede ao partido, o agente pode sofrer as consequências de contrariar o responsável pelo futuro de sua ambição política.

Mas essa tensão não é informal, nem fruto de mandos e desmandos de uma cúpula partidária tirana e insensível ao eleitor específico de cada deputado. Ela é, antes de tudo, um mecanismo institucional. A orientação de lideranças partidárias para determinadas votações confere previsibilidade ao sistema político brasileiro. Previsibilidade confere estabilidade democrática. E estabilidade em votações legislativas, grosso modo, é uma característica do sistema político brasileiro (Figueiredo & Limongi, 1999). A implicação disso, entretanto, é que é possível supor que, por vezes, eleitores são contrariados por seus agentes por conta das regras do jogo político.

Porém, contrariar o eleitor possivelmente tem custos. Ainda mais se, numa matéria específica, houver um instigador organizado, capaz de fazer chegar ao eleitor a “traição” representativa do deputado em relação aos seus interesses (Arnold, 1992). Num cenário como esse ao político cabe o dar de ombros e ignorar o eleitor, ou se esquivar da responsabilidade e alegar que o contrariar do eleitor é para ajudar o partido, ou o sistema político na expectativa de compreensão do eleitor.

E o eleitor compreende? Alegar que o voto contrário às suas preferências tem um fundo “republicano”, ou mesmo se esquivar da culpa, colocando a responsabilidade no partido é argumento suficiente para convencer o eleitor? Argumenta-se aqui que, se há um eleitor que poderia ser leniente em relação ao comportamento do agente ao favorecer o partido este é o eleitor politicamente sofisticado, que compreende elementos da política e o sistema político e, portanto, seria mais permissivo em relação aos seus próprios interesses por algo maior. Em consonância com a literatura, este seria o eleitor politicamente sofisticado.

A partir disso, foram estimadas três hipóteses. A primeira tem o intuito de testar se o eleitor politicamente sofisticado é mais *partidarizado*, no sentido de ser leniente em relação ao comportamento do seu representante. A segunda, verifica se esse comportamento se altera quando a questão é uma escolha que atinge diretamente o eleitor em si, ou seja, se eleitores sofisticados seriam menos *egoístas*. E, por fim, a terceira, se eleitores são mais *altruístas* e, portanto, mais lenientes em relação ao comportamento do representante quando o contrariado é um grupo de eleitores abstrato, não atingindo ele próprio.

Os resultados apontam que eleitores mais politicamente sofisticados são mais lenientes em relação ao *Partidarismo*, ou seja, são mais permissivos a um voto contrário aos seus interesses quando o partido do seu representante assim demanda. Eles são, também, mais *altruístas* quando o que está em jogo é o interesse de um grupo de eleitores abstratos. Mas não há evidências para afirmar que são menos egoístas, quando o voto do deputado em consonância com o partido atinge seus interesses diretamente.

Da perspectiva da representação, quais as implicações disso? Eleitores são, no fundo, pouco permissivos e pouco compreensivos com mecanismos de funcionamento do sistema político brasileiro, como a anuência de que seus agentes podem atuar a favor de um outro principal, seus partidos políticos, em detrimento de suas preferências. Mesmo quando um efeito positivo existe e há evidência de leniência, ele é pequeno. Ou seja, a tensão institucional do sistema político atua como um obstáculo em relação à uma expectativa ideal de representação por parte do eleitor.

Uma implicação lógica disso é que é entender o funcionamento do sistema importa, mas importa pouco quando o que está em jogo é ter seus interesses representados. Mesmo entre aqueles que compreendem que lideranças partidárias precisam do apoio sistemático de suas bancadas para a aprovação de políticas, o efeito é pequeno. Nesse sentido, o argumento de Luiz Motta (PL) de que o voto que contraria seu eleitor foi “porque ele agiu com o partido” convence (descrito acima), mas pouco. Ao fim e ao cabo, ao eleitor interessa mesmo é ser representado. A expectativa ideal de representação passa por políticas para si, mesmo que isso custe ao partido... ou à estabilidade e à governabilidade do país.

“Ser representado”, por outro lado, depende da percepção que o eleitor tem sobre as atitudes de seus agentes políticos. Atitudes podem ser posicionamentos, diria Mayhew (1974). Ainda é vivo da memória de muitos brasileiros o impacto da votação do impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff em abril de 2016. Centenas de deputados subiram ao púlpito e bradaram seu voto a favor e contra, justificando-o pela representação das preferências do seu eleitor, do seu partido e tantas outras sinalizações feitas naquele domingo à tarde. Promover a percepção da representação dessa forma é uma sinalização direta e clara. Mas impeachments não acontecem todos os dias e, longe do espetáculo, na política do real, o jogo é outro.

Cain, Ferejohn e Fiorina (1987, p. 50) argumentam que aos eleitores importa a política que pode ser vista, muito mais que posicionamentos sobre *issues* mais abstratos. Nesse sentido, o *visível da política* ganha relevância, já que permite ao eleitor ver, de fato, rodovias asfaltadas, pontes, e escolas quando os políticos conseguem resolver esses problemas mais mundanos, como a falta de serviços ou amparo público enviando recursos para obras tangíveis como estas. O próximo capítulo desta tese ocupa-se de travar a discussão ao redor da importância do *visível da política*.

Já em relação a temas sensíveis que são também assunto político, como questões morais, aborto, drogas e macro questões, como grandes direcionamentos sobre o Estado, pesquisas de opinião apontam substantiva congruência entre o posicionamento de políticos e de eleitores no geral. Em medida muito semelhante, deputados e eleitores são contrários à legalização do aborto, à uma maior facilidade na compra de armas de fogo no país, e favoráveis à políticas estatais de redução da desigualdade de renda (Quaest, 2023). Mas decisões políticas também vão além do debate de questões morais e de valores. E quando isso acontece, quando o debate travado é sobre políticas públicas substantivas, nem sempre o caso é de alinhamento de opiniões e atitudes. O terceiro capítulo desta tese faz o caso de uma política em particular que atinge frontalmente o interesse individual de eleitores no seu sentido mais fundamental: o bolso. Usando o caso da reforma da previdência do setor público, encabeçada por Lula no primeiro ano de governo do PT, debate-se o que acontece quando eleitores e partidos discordam sobre o que

precisa ser feito, e qual a postura do agente político nesse fogo cruzado.

3 REPRESENTAÇÃO NA PRÁTICA?

O visível da política

Ao eleitor importa ser representado, importa ter políticas para si, que atendam às suas demandas. Já ao agente político importa se (re)eleger e para isso ele depende dos eleitores, e da satisfação deles em relação ao que os políticos fazem. Mas é fato conhecido que a maioria dos eleitores não sabem o que fazem ou votam os deputados. A assimetria de informações entre agente e principal, nesse ponto, é imensa. Como fazer chegar ao eleitor o trabalho que é feito pelo deputado? Num sistema informacionalmente demandante, como é o sistema eleitoral brasileiro (Rennó, 2007), essa pergunta ganha contornos relevantes. Sem a importância do *label* partidário, muito mais do que fazer chegar ao eleitor o trabalho que é feito, políticos precisam, antes disso, se fazer chegar ao eleitor. Eles precisam ser lembrados.

Eleitores, mais que acadêmicos, dão substantiva importância àquilo que podem *ver* (Cain et al., 1987). Ainda que *issues* políticos importem num sentido abstrato, é com base no concreto, no próximo, no tangível que o foco recai (p.50). Também pudera. O visível da política permite traduzir demandas em obras, impostos em ruas asfaltadas, voto na solução de problemas. Problemas bastante mundanos, no sentido mais objetivo do termo, cuja solução é parte substantiva do que se espera da representação política.

Políticos sabem disso. Abundam nas capas de jornais reportagens investigando o envio de emendas parlamentares e sua associação com “redutos eleitorais” dos políticos. O editorial da Folha de São Paulo em 3 de outubro de 2023, “Coronelismo redivivo” (Folha de SP, 2023c), apontava como deputados têm explorado o problema da seca no sertão nordestino numa suposta troca de votos. A fim de evitar que cidadãos façam peregrinações diárias em busca de água para evitar sua privação da água, deputados têm feito entregas de caixas d’água e

cisternas “repassadas a conta gotas” para cidadãos que compõem sua suposta base eleitoral.

Na capa da mesma edição, outra notícia dizia que o “Congresso prepara regra para emendas que tira poder de Lula” (Folha de SP, 2023b) indicava que parlamentares estariam preparando uma nova modalidade de emendas, as “emendas de liderança”, que supostamente esvaziariam a possibilidade de emendas individuais serem liberadas em dias estratégicos, o que seria usado como forma de garantir apoio político a votações decisivas para a agenda do governo (Portal G1, 2023). Numa pesquisa de opinião com deputados, quando questionados sobre o qual é o fator determinante para que o governo consiga aprovar sua agenda, 40% dos deputados responderam “Cumprir acordos com lideranças e liberar emendas”.⁵

As notícias de jornais e os resultados de pesquisas de opinião encontram reflexo na literatura de Ciência Política. Desde muito, pesquisadores sugerem que repasses financeiros, como as políticas do tipo *pork barrel*, para bases eleitorais são fundamentais para garantir a sobrevivência política no país (Ames, 2001; Pereira & Rennó, 2001), cujo desenho institucional teria cravado nessas estratégias individualistas a forma de garantir a governabilidade de um sistema político fragilizado (Mainwaring, 2001).

Ao colocar o debate nestes termos, a literatura fixou a análise das emendas individuais traçando a lógica de que seu emprego seria um reflexo dos centrífugos incentivos do sistema eleitoral e que, ao optar por essas estratégias, políticos estariam cedendo ao individualismo, apelando a estratégias fisiologistas e clientelistas em relação ao eleitorado. O negativo lógico desse argumento residiria na ideia de que estratégias menos individualistas operariam segundo princípios partidários, que levariam à cooperação e coordenação no interior das siglas,

⁵ Pesquisa Genial Quaest “O que pensa a Câmara dos Deputados?” realizada com deputados federais em agosto/2023 (Quaest, 2023).

garantindo previsibilidade ao comportamento legislativo e, portanto, operando a favor da governabilidade do país.

Argumentos contrários a essa lógica também foram explorados, mas eles vêm no sentido de esvaziar o mecanismo que garante a sustentação do argumento, isto é, de refutar que as emendas individuais são instrumentos razoáveis para a garantia da sobrevivência eleitoral e da governabilidade do país (Figueiredo & Limongi, 2002; Mesquita, 2008; Mesquita et al., 2014). Ou seja, também esta literatura se fixa ao redor da dicotomia entre estratégias individualistas (voltadas ao eleitor) versus estratégias de cooperação (voltadas ao partido, à ideologia e à governabilidade). Desse modo, se o político faz pelo eleitor, ele não faz pelo partido; e se faz pelo partido, ele não faz pelo eleitor.

Este capítulo tem um objetivo teórico de dar um passo acima na abstração deste debate. Argumenta-se aqui que ao dicotomizar as possibilidades de agência política e colocar, teoricamente, o eleitor que necessita da política visível em situação de competição com o partido, a literatura ignora outras possibilidades de agência política, como a coexistência das estratégias individualistas e partidárias. Ignora ainda o fato de que no envio de emendas podem haver ganhos possíveis para todos: para o político, que consegue votos, para o eleitor, que consegue soluções aos seus problemas e para os partidos, que ganham com a reeleição do deputado, ou com eleitorado local satisfeito com o seu prefeito.

Por meio de testes observacionais e de um desenho quase-experimental de regressão descontínua, se pretende mostrar que uma estratégia de agência política voltada ao voto pessoal e ao individualismo não esgota a possibilidade de outras estratégias, voltadas a ganhos partidários, existirem ao mesmo tempo. Os resultados apontam que, ao invés das possibilidades de ação se esgotarem em uma dualidade explicativa, elas são melhor expressas em níveis de atenção à um ou outro ator, sem que haja, teoricamente, perdas para qualquer um deles: políticos ou eleitores.

Argumenta-se ainda que colocar o debate nestes termos amplifica a possibilidade de lançar um olhar mais realista às estratégias políticas discricionárias e à representação política no seu ponto mais essencial: a de que políticos são porta

bandeiras de ideias abstratas, mas, antes disso, de que são “resolvedores de problemas” (Eulau & Karps, 1977). Problemas cuja solução, como apontaram Cain, Ferejohn e Fiorina (1987, p. 50), passa pela política que pode ser vista.

3.1 Um panorama de incentivos institucionais

O ponto de partida da Ciência Política, sobretudo sob o viés institucionalista, é que o que guia as ações de políticos é sua ambição por cargos (*office seekers*). Ademais, que políticos buscam votos para se eleger e se reeleger (*vote seekers*) (Aldrich, 1995; Müller & Strøm, 1999). À essas suposições fundamentais, acrescentam-se camadas de constrangimentos que regulam o comportamento de atores políticos. Esses constrangimentos são as instituições. Estratégias e comportamentos dependem da permissibilidade e de incentivos institucionais. Naturalmente, arranjos institucionais diferentes definem caminhos de atuações e estratégias também distintas. Dado o imperativo eleitoral, a arena eleitoral seria a primeira capaz de moldar tais comportamentos e estratégias.

O caminho clássico, a partir disso, é o de apontar variações institucionais e nos incentivos que elas criam aos políticos, sobretudo aqueles da arena eleitoral. Com o quadro da representação em mente, Cain, Ferejohn e Fiorina (1987), por exemplo, pensam incentivos dos sistemas eleitorais quase que num continuum em que em uma ponta está o voto pessoal e, na outra, um voto menos pessoal, pode-se dizer partidário. Já Carey e Shugart (1995) analisam esses incentivos a partir de diferentes regras e sistemas eleitorais.

Dessa perspectiva, em sistemas eleitorais cujas regras ditam que eleitores devem escolher candidatos ao invés de partidos, há incentivos para o cultivo de elementos que possibilitam o voto pessoal. Estes elementos seriam todos aqueles que se originam nas qualidades pessoais, qualificações, atividades e outros registros que eleitores podem ter e que são vinculados à pessoa do candidato (Carey & Shugart, 1995). Esse seria, por exemplo, o caso de sistemas de lista aberta, que centram a atenção eleitoral no candidato, uma vez que cabe ao eleitor o ordenamento e a escolha individualizada do político que exercerá a

representação. Por mera lógica, em sistemas eleitorais que garantem ao partido a possibilidade de ordenamento de uma lista que será, então, oferecida ao eleitor, como nas listas fechadas, o oposto é verdadeiro: menores são os incentivos para o cultivo de votos pessoais por parte dos candidatos.

No extremo do voto pessoal — porque partidos lançam a cada pleito diversos candidatos para a escolha do eleitor —, cria-se um cenário de competição intrapartidária: candidatos no interior de um mesmo partido competem uns contra os outros, para além da competição entre partidos. E, quanto maior a magnitude dos distritos eleitorais, maior tende a ser o número de candidatos copartidários concorrendo às eleições. Consequentemente, maior deve ser também o número de copartidários competindo entre si por um mesmo eleitor (Carey & Shugart, 1995).

O nível de particularismo dos sistemas depende ainda de um outro elemento, mais estrutural: a força do sistema partidário (Cain et al., 1987, p. 19). Ainda que a base potencial de representação de interesses particulares exista (por exemplo, pela própria natureza distrital da representação, c.f, Rehfeld, 2006), a força dos partidos em coordenar seus parlamentares e o nível de identificação partidário dos eleitores também entra nessa conta. Quanto maior a capacidade de coordenação e quanto mais presentes são os partidos no imaginário dos eleitores, menos espaços são propositalmente criados para representação de interesses particularistas e para o individualismo dos políticos.

E, quanto menores os níveis de identificação partidária, maior tende a ser a volatilidade do eleitorado, de forma que o “mercado eleitoral” fica aberto para ampla competição. Competição que, como dito, acontece entre partidos, mas também no interior de cada um deles. Se o partido não importa, dado que oferece muitos candidatos numa competição, há que se recorrer a outros fatores. Caberia aos políticos, individualmente, apelar ao imaginário do eleitor num sistema no qual a visibilidade do político é a chave para a concretização da sua ambição (Cain et al., 1987, p. 30). Afinal, o eleitor só vota em quem, de alguma maneira, ele se lembra.

E como podem os políticos permanecer no imaginário do eleitor? Pessoas formam suas preferências de acordo com o que se chega até elas: as informações às quais são expostas, ou atalhos informacionais (Lau & Redlawsk, 2001, 2006).

Mas quais informações? Aqui, a chave do argumento seriam os esforços que aproximam os políticos dos eleitores por meio de “políticas visíveis”. O conteúdo do que chega até eles seria os chamados serviços à *constituency* (ou o atendimento de demandas do distrito) e políticas do tipo *pork barrel* (alocação de recursos ao distrito) (Eulau & Karpis, 1977).

Políticos, nessa óptica, se fariam vistos e se fariam lembrados aparecendo ao eleitor, seja auxiliando-o na atenção de demandas específicas cujos caminhos são próprios da burocracia estatal e cujo acesso pode ser encurtado pela atuação parlamentar, seja enviando recursos para a realização de políticas geograficamente localizadas a partir das quais eles poderiam clamar o crédito da autoria e do esforço, deixando claro para o eleitor seus esforços em promover interesses e políticas para eles (Mayhew, 1974).

Seguindo o argumento, o *visível da política* em sistemas cujos incentivos institucionais levam ao voto pessoal (não partidário) se materializaria por meio de elementos como serviços à *constituency* e alocação de recursos aos eleitores com a finalidade de elaborar políticas geograficamente localizadas. Clamado o crédito por tais esforços, o ciclo se fecha na recompensa: o voto do eleitor garante o objetivo da ambição política — que é se eleger/reeleger.

3.2 Interpretações sobre o sistema de incentivos eleitorais brasileiro

A consequência dessa interpretação foi aplicada diversas vezes para o caso brasileiro, um dos casos “extremos” do voto pessoal. Seu sistema proporcional de lista aberta com distritos de magnitudes elevadas levaria ao individualismo. Isso porque o cálculo dos assentos que um partido conquista numa eleição é uma função do total de votos que o partido recebe como um todo. Dado que os votos conferidos aos candidatos somam para o total de votos do partido, pouco importaria, aos olhos das agremiações, que seus copartidários concorram entre si, desde que tragam mais votos ao partido (e, portanto, mais cadeiras). Esse seria o quadro de extrema competição intrapartidária (Bergman et al., 2013; Mainwaring, 1990).

Num cenário de baixa institucionalização partidária e de enraizamento social quase nulo dos partidos (Ames, 1995; Mainwaring, 1990, 1991), também é baixo o número de eleitores que se identifica com os partidos, o que aumenta a probabilidade de que os eleitores votem em diferentes partidos de pleito em pleito, aumentando a volatilidade eleitoral. Com um dos mais frágeis sistemas partidários da América Latina (Mainwaring & Scully, 1995), esses incentivos individualistas do sistema eleitoral brasileiro formariam um loop que se retroalimenta: a competição intrapartidária diminuiria ainda mais a possibilidade de força e de controle partidário; e partidos fragilizados não conseguiriam coibir que parlamentares copartidários se canibalizem, prejudicando o grupo partidário.

Com uma baixa conexão entre eleitores e partidos, num cenário de completo esvaziamento partidário e incentivos individualistas, partidos não importariam na escolha do eleitor, reforçando ainda mais o caráter individualista do sistema e a necessidade de diferenciação entre políticos, inclusive do mesmo partido, para a conquista da visibilidade frente aos eleitores. Por consequência, políticos buscariam estabelecer conexões personalistas com o eleitorado (Mainwaring, 1999, p. 249).

E é neste ponto interpretativo que a literatura junta os pontos. Como se sustentaria um sistema que favorece o voto pessoal ao extremo? Ames (1995, 2001) chama a atenção para o fato de que a extrema magnitude dos distritos eleitorais brasileiros cria a possibilidade de que deputados formem distritos informais e possam, assim, concentrar seus esforços e recursos nesses locais. A conexão eleitoral dos eleitores e dos políticos, especialmente os incumbentes, se concretizaria pelo mesmo mecanismo apontado por Cain et al. (1984): políticas do tipo *pork barrel*, ou seja, a alocação de recursos para políticas geograficamente localizadas. Esses recursos seriam, segundo Ames (1995, 2001), um dispositivo institucional de alocação de verbas de forma quase que discricionária à disposição de políticos: as emendas individuais ao orçamento público brasileiro.

Concedidas as emendas, deputados poderiam clamar o crédito pela benesse, ganhando visibilidade e promovendo a diferenciação frente aos demais candidatos. Com o político em mente — porque o visível da política está consubstanciado na sua frente numa obra, estrada, escola, hospital —, o eleitor

garantiria o objetivo da ambição política, recompensando o deputado pelos esforços. Nas palavras do autor:

“Politicians would sustain themselves not by promoting local prosperity and providing public goods, but by supplying pork and services to individuals” (Ames, 2001, p. 24).

Com tantos incentivos individualistas provenientes do sistema eleitoral (lista aberta, multipartidarismo, distritos de magnitude elevada), além de baixos níveis de partidarismo e de um sistema presidencialista, o temor à época era de que os partidos não conseguissem coordenar seus parlamentares no Legislativo e que o Executivo não conseguisse apoio para tocar sua agenda de governo. Essa combinação de incentivos, cujo cerne era o individualismo de políticos ambiciosos, poderia resultar em um cenário de paralisia decisória, no qual a nova democracia poderia, mais uma vez, não resistir.

Mas, ao final da década de 1990, a democracia brasileira já havia acumulado evidências empíricas suficientes para diminuir a angústia dessas interpretações e colocar novas questões na mesa. Figueiredo e Limongi (1999) apontaram a relevância dos partidos e do regimento interno do Congresso como formas eficientes de garantir a coordenação interbancadas e entre poderes. O Legislativo, ao invés de ter um comportamento meramente individualista, seria disciplinado e previsível e cooperaria com o Executivo para a aprovação de uma agenda conjunta de governo (Limongi & Figueiredo, 2009). Havia governabilidade, a despeito do que era primeiramente esperado (Diniz, 2005; Figueiredo & Limongi, 1999; Freitas, 2013).

E, se isso era verdade sobre o sistema político, porque a interpretação dos brasilianistas sobre o sistema eleitoral deveria se manter? Em tom crítico à literatura anterior, diversos trabalhos se debruçaram em testar ou refutar as conclusões das pesquisas anteriores a partir da relação do envio das emendas individuais e da distribuição de votos. Alguns focaram na possibilidade de que as emendas fossem moedas de troca para a aprovação da agenda política (Ames et al., 2008; Castro et al., 2009; Firpo et al., 2015; Lemos & Ricci, 2011; Pereira & Mueller, 2003; Pereira & Renno, 2007), enquanto outros focaram em investigar a relação entre o destino

dos recursos e o sucesso eleitoral (Figueiredo & Limongi, 2002; Mesquita, 2008; Mesquita et al., 2014; Vasselai & Mignozzetti, 2014).

Num quadro de confrontação de evidências a partir de testes que, ao longo do desenvolvimento da literatura, foram se complexificando metodologicamente, até hoje não há conclusão uníssona sobre o uso de recursos de emendas e o sucesso eleitoral. Alguns trabalhos apontam que políticos não destinam emendas às suas bases eleitorais (Mesquita, 2008), outros apontam que não haveria uma correlação clara entre votos e o envio das emendas (Mesquita et al., 2014). Outros ainda apontam que, mesmo quando as emendas são enviadas para localidades estratégicas, elas não têm a capacidade de influenciar as chances de reeleição de políticos (Firpo et al., 2015).

Baião, Couto e Jucá (2018) exploram ainda as ligações entre governo e liberação de recursos para emendas, apontando que “como uma importante moeda de troca, deputados mais leais obtêm maior taxa de execução de emendas”. A implicação é que esses recursos seriam uma forma de garantir a previsibilidade das votações e a aprovação de agendas políticas.

3.3 Novos caminhos? Atalhos informacionais e alternativas analíticas

Num tom diferente, trabalhos mais recentes operacionalizam o voto pessoal desde uma perspectiva distinta. Partindo do pressuposto de que eleitores precisam de informações para poder escolher seus candidatos (Cox, 1997; Duverger, 1964; Lau & Redlawsk, 2006; Lupia et al., 2000), parte da literatura argumenta que em sistemas centrados no candidatos, que favorecem o voto pessoal, outros atalhos podem ser úteis. Um deles seria aquele relacionado às características pessoais dos candidatos, como sua história, laços pessoais e seu local de origem ou residência.

Ao focar na importância não dos comportamentos legislativos, como faz a literatura anterior, mas nos atributos pessoais dos políticos, Shugart et al. (2005) destacam a importância da *localidade* de um candidato. Os autores apontam que, nesses sistemas, parlamentares têm incentivos para se apresentarem como representantes locais de forma que sua origem é o que ligaria ele ao seu eleitorado.

O eleitor o conhece — porque ele é um local —, e por isso confiaria nele — que é “um de nós” — para o exercício da representação.

A localidade seria o local de nascimento, de vivência e carreira de um político e teria um valor significativo aos eleitores em sistemas de lista aberta, uma vez que funcionam como atalhos de informação para orientar a sua escolha. Esses políticos teriam mais *expertise* local, melhorando a qualidade da representação de um eleitor que ele conhece, do mesmo como suas necessidades (ao menos em maior proporção do que aqueles que “vem de fora”). E, por conta dessa vinculação, teria naturalmente maior visibilidade em comparação com outros candidatos. A vantagem desse tipo de representação seria que ela independeria das estratégias de sucesso, sejam elas eleitorais, sejam legislativas.

Nesse plano de fundo, diversos trabalhos têm fornecido evidências de que eleitores preferem votar em candidatos locais (Avelino et al., 2020; Jankowski, 2016; Meriläinen & Tukiainen, 2018; Tavits, 2010) e de que partidos utilizam esses atributos de forma estratégica, equilibrando suas listas para evitar competição intrapartidária (Cheibub & Sin, 2020; Latner & McGann, 2005; Nemoto & Shugart, 2013; Put et al., 2020; Silotto, 2019). Níveis mais altos de competição intrapartidária aumentariam a estratégia de regionalização dentro do partido, uma vez que evitaria que os candidatos competissem pelos mesmos eleitores. Bom para o político e também para o partido.

E, indo ao encontro aos argumentos da literatura anterior, o envio de recursos para suas *localidades* poderia ser uma forma de provar o laço da representação local, o *visível* da política. Assim, é possível supor que políticos se beneficiariam ao direcionar seus recursos para os lugares onde já são conhecidos, fortalecendo sua reputação junto aos *seus* eleitores. Essa estratégia não exigiria esforços significativamente maiores e traria recompensas, transformando, com o auxílio dos prefeitos, a eficiência política — o trabalho público — em capital político e, conseqüentemente, em votos. Mais uma vez, fechando o ciclo do argumento da ambição.

O envio de *pork*, assim, é justificado por ambas as perspectivas teóricas. A questão está em conseguir o crédito pelo recurso enviado, ou seja, em fazer que o

eleitor saiba que o político está fazendo algo, visível, por ele. E, nesse ponto, um aliado local pode ajudar.

3.4 Uma reflexão analítica: alguém perde com emendas?

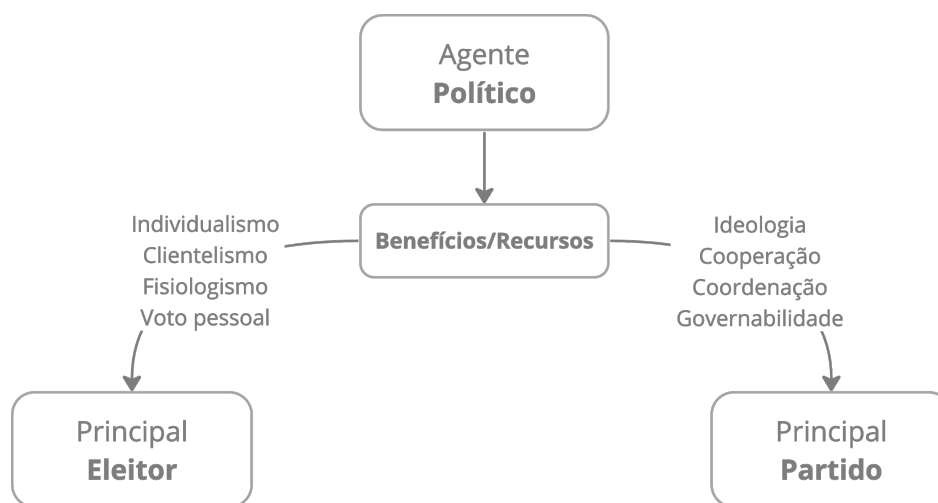
Apesar de não haver um consenso estabelecido a partir dos resultados encontrados e, portanto, um consenso sobre o efeito do envio de recursos da perspectiva eleitoral (ou a sua finalidade), chama a atenção que há um esquema analítico dicotômico no qual são colocados de forma oposta uma atuação partidarizada, “pró governabilidade”, e uma relação individualizada, de voto pessoal, chamada por vezes de fisiologista e clientelista. Herdada da literatura anterior, nos estudos mais recentes a dicotomia ganha novos traços e novos testes empíricos, mas permanece intocada. Por consequência disso, presas pelo enquadramento teórico, as perguntas e as conclusões dadas pela literatura têm se limitado a nuançar, refutar, matizar ou corroborar as conclusões primeiramente delineadas.

Por meio deste raciocínio assenta-se a ideia de que se o político se preocupa com o seu partido e tem um comportamento partidarizado, ou ideologizado, ele não se preocuparia em fornecer políticas do tipo *pork* para o seu eleitor, de modo que sua conquista se daria por outras formas; alternativamente, se o político se preocupa com o eleitor e envia recursos a ele, não restaria espaço para coordenação com copartidários ou para agir a partir de uma razão coletiva em prol do partido. O argumento de um continuum explicativo, remontando ao raciocínio de Cain, Ferejohn e Fiorina (1987), é transformado numa dualidade.

Se opta pelo eleitor, o argumento é que o político estaria, ao fim e ao cabo, beneficiando a si mesmo, evidenciando, assim, um comportamento individualista, criando laços clientelistas, fisiológicos, respondendo e reforçando o voto pessoal. Desde muito, a literatura aponta que esse tipo de representação seria de um “caráter mais primitivo de comportamento político, (...) como beijar bebês em campanhas” (Cain et al., 1987, p. 51, tradução minha), remontando a argumentos como o voto de cabresto (Leal, 2012), a compra de votos (Brusco et al., 2004;

Nichter, 2008; Schaffer & Baker, 2015), entre outros. Ao contrário, se opta pelo partido, o argumento é que o político estaria agindo a partir de um comportamento ideológico, de cooperação, evidenciando coordenação e, no caso brasileiro, sinalizando um comportamento pró-governabilidade no qual a cooperação não viria sob a condicionalidade de recursos para bases, mas por razões partidárias. A figura 1 abaixo ilustra o esquema analítico.

Figura 1 - Esquema analítico da literatura



Elaborado pela autora

Da perspectiva da representação, este esquema analítico baseia-se na concepção de que esta relação permite espaço apenas para uma relação *um para um*, ou seja, a elementar formulação da teoria da delegação ao redor de um agente e um principal. A partir desse quadro, políticos, os agentes, enviariam recursos de forma a beneficiar aquele a quem eles representam, o seu principal. Ou, agiriam com base no que é melhor para o seu grupo político, de acordo com o partido. O principal, dessa perspectiva, poderia ser ou o eleitor, ou o partido.

Mas, se ao político se coloca uma escolha – enviar emendas, ou atuar partidariamente – a consequência é que partidos e eleitores estariam numa situação de disputa pela atuação do agente. Se agir num sentido, digamos, pró

eleitor, significa deixar de agir pró partido, o cenário seria de competição: quem ganha esse cabo de guerra?

O argumento que se pretende colocar aqui é o de que não há, entretanto, qualquer razão para supor que essa dualidade exista quando o caso é o envio ou não de emendas individuais. Enviar um recurso desse tipo ao eleitor é, da perspectiva dele, a realização de uma obra necessária, ou que facilitará a sua vida. Se isso se verifica na prática, então é razoável recompensar um bom político por uma boa política. Já da perspectiva do partido, o envio de um recurso garante que esse deputado seja reeleito, reforçando o peso de sua bancada no Legislativo, possibilitando que esse partido leve adiante, como governo ou oposição, a sua agenda política, o que depende de cadeiras para ser levada à cabo.

Evidências empíricas corroboram esse argumento. Políticos locais testemunharam em entrevistas⁶ que a organização do trabalho político acontece como que em etapas. Como informações fluem a partir de um nível mais próximo, o apoio de políticos locais é chave para dar visibilidade à deputados que estão distantes, no nível federal. Num sistema que dá espaço para que muitos candidatos de um mesmo partido sejam lançados num pleito, convencer um aliado local a trabalhar como cabo eleitoral é chave para a conquista do eleitor.

Quem apoia quem, como essa divisão do capital político acontece, é resultado de uma agência política descentralizada. Um prefeito do PT não vai apoiar um deputado do PL. Isso é fato. Mas se ele apoiará o candidato A ou B do PT, isso depende. Alianças políticas não são gratuitas. "O apoio [político] local não é uma espécie de favor, mas uma dívida que ou está sendo paga, ou que deverá ser paga em um futuro próximo" (ex-deputado federal, 00:38:04, 2021).

⁶ Conduzidas entre maio/2019 e abril/2021, sendo parte delas presencial e parte delas online. Todas foram conduzidas sob pedido de confidencialidade, com exceção da entrevista com Soninha Francine, que gentilmente permitiu que seu nome fosse divulgado e a quem agradeço nominalmente pela conversa que tivemos. Para fins de isonomia com os entrevistados, optei por tratar todos os entrevistados desse capítulo de forma anônima.

Se um candidato federal precisa de apoio local para vencer, o prefeito também precisa. E o prefeito, o político mais próximo dos eleitores, sabe que sua reeleição (ou a eleição de seu herdeiro político) precisa de representação federal e de fundos públicos para melhorar a vida cotidiana do município e, conseqüentemente, a sua avaliação política:

"Os *eleitores* precisam ver as coisas sendo feitas, hospitais sendo construídos, e precisam ver quem está cortando a fita de inauguração do hospital. É uma situação vantajosa tanto para o prefeito quanto pro deputado: conseguimos os recursos para fazer as coisas acontecerem, e recebemos o apoio local do prefeito. *Todo mundo ganha com isso*", afirmou um ex-deputado federal (00:41:33, 2021a).

Parte desse fenômeno é bastante evidente durante o período de governo e também nas campanhas políticas. É comum ver prefeitos agradecendo aos representantes federais por obras públicas municipais na mídia local, nos sites oficiais e também em anúncios públicos nas cidades (figura 2). Num caso como esse, ambos ganham com o envio de *pork barrel*: o prefeito e o deputado. Ganha também o eleitor, que recebe dinheiro para a saúde municipal, apoio para a indústria local, um novo micro-ônibus, e etc. Nas palavras do ex-deputado, *todos ganham*: políticos, partidos... e eleitores.

Figura 2 - Prefeitos agradecem publicamente o recebimento de emendas orçamentárias



No canto superior esquerdo, o prefeito de Curitiba (PR), Rafael Greca, agradece ao deputado Toninho Wandscheer por R\$2,5 milhões em emendas orçamentárias para a saúde pública de Curitiba. No canto superior direito, um anúncio oficial da cidade de Pacaraima (RR), no qual o deputado Hiran Gonçalves é agradecido pela construção de uma indústria local. No canto inferior esquerdo, um banner da prefeitura de Santa Vitória (MG) agradecendo aos deputados Tenente Lucio e Aelton Freitas por ajudarem os vereadores locais com recursos públicos para comprar um micro-ônibus. E, por último, no canto inferior direito, o prefeito de São Benedito do Rio Preto (MA) agradece ao deputado Marcio Jerry pelas emendas orçamentárias para a cidade. Fonte: imagens coletadas dos sites oficiais e redes sociais das prefeituras, escolhidas aleatoriamente.

Essas anedotas coletadas através de entrevistas com deputados, ex-deputados e prefeitos fornecem apenas exemplos, mas são úteis para ilustrar que o fenômeno pode ocorrer dentro do partido, mas não apenas. "É assim que a política é feita" (prefeito de cidade do interior, 00:27:52, 2020), afirmou um dos entrevistados; e "é assim que os deputados formam sua base política territorial para vencer eleições" (deputado, 00:17:31, 2021). "Política no município importa porque apoio político e voto importam. O eleitor importa", disse um deputado (00:09:12, 2020).

Esse ponto empírico já foi desenvolvido pelos trabalhos que argumentam que prefeitos atuam como *brokers* de deputados, isto é, como intermediadores entre o nível local e o federal, de forma que auxiliariam no processo de visibilidade do trabalho do deputado. Por meio de prefeitos aliados, seria possível, ou ao menos mais fácil, clamar o crédito das obras realizadas pelas emendas (como Arulampalam et al., 2009 relatam no caso da Índia). Este mesmo mecanismo explicativo, inclusive, já tinha sido anteriormente indicado por Ames, que o chamou de *reverse coattail effect* (Ames, 1994), ainda que tenha sido posteriormente problematizado por Samuels (2002).

Achados nesse sentido apontam que prefeitos são, de fato, importantes nesse processo e que, cientes disso, deputados teriam preferência pelo envio de recursos às cidades com prefeituras copartidárias, dando atenção às demandas locais de prefeitos com vistas aos benefícios eleitorais futuros. Testes empíricos com o intuito de comprovar esse tipo de argumento têm sido conduzidos há algum tempo (Baião & Couto, 2017; Eduardo, 2016; Eduardo & Russo, 2022; Gingerich, 2014; Meireles, 2019; Nichter, 2018; Novaes, 2018). Ventura (2021), especificamente, traz conclusões substantivamente robustas apontando o uso de emendas como forma de conquistar a cooperação entre eleições de diferentes níveis, de prefeitos e deputados.

Nessa narrativa, deputados poderiam favorecer os prefeitos do seu partido, independentemente de suas raízes políticas locais ou seus eleitores, promovendo cooperação intrapartidária e evidência de coordenação de forças. Mas também há espaço para estratégias individualistas de construção de bases eleitorais locais nas quais os representantes poderiam favorecer eleitores e ser recompensados por isso. Que alguns prefeitos recebam recursos e outros não, não implica que o partido perde, como um todo, por essa escolha por parte do deputado. A vitória de um deputado que foi reconhecido pelo seu eleitor é também a vitória do seu partido, afinal, já que ela contribui para a conquista de cadeiras e para a manutenção da bancada da sigla.

Na medida em que há espaço para contemplar os dois atores, eleitores e partidos em alguma medida *ganham*, mesmo que marginalmente. O imperativo da ambição política individualista permanece, e nem por isso necessariamente conflita

com um beneficiamento também partidário. Nesse sentido, qualquer que seja a estratégia adotada pelo deputado, ela não necessariamente deixa alguém de fora. No envio de emendas não há perdas, não há dicotomia ou dualidade e, portanto, não há razão para supor que ele coloca um conflito representativo.

3.5 Desenho de pesquisa

Os testes que dicotomizam a resposta possível do argumento da conexão eleitoral se assentam na ideia de que o envio de recursos para bases eleitorais são acenos ao eleitor, excluindo o partido da cena. Seguindo o raciocínio, agir de forma individualista esvaziaria qualquer agir partidário, como se fossem, ao fim e ao cabo, as duas formas de agência política, sendo uma o negativo uma da outra: agir partidariamente, portanto, seria diferente de agir de forma individualista.

Argumenta-se aqui que, diferentemente, a presença de um tipo de comportamento não esgota o outro. Ignorar que políticos podem agir visando seu próprio benefício e, com isso, implicar que não há espaço para conquistas partidárias é um equívoco. Ao fazê-lo, deixa-se de fora a possibilidade relevante de que ao invés de se estabelecer em duas categorias, a análise desses comportamentos permite estabelecer uma relação que se expressa em níveis, graus. É razoável supor que um deputado possa ser reeleito ao dar à sua base eleitoral o que ela quer e que, ao fazê-lo, seu partido se beneficie da sua reeleição. Políticos podem agir, e muito provavelmente agem, conforme seus interesses próprios sem que isso implique em perdas para o partido que, como argumenta Aldrich (1995), só serve enquanto é capaz de promover a realização da ambição individual de cada membro (p.5).

Assim, a questão é em que nível se volta a atenção do político ao escolher por um curso de ação ou outro, o quanto se volta à sua base eleitoral, e o quanto ao seu partido – ao invés de *ou* à sua base, *ou* ao seu partido. Nesse sentido, a hipótese é que não apenas o comportamento partidarizado, e nem apenas um comportamento individualista voltado ao eleitor explicaria as estratégias de gastos

locais dos representantes, mas ambos, interagindo num cenário em que ninguém perde com o envio de recursos, mas o contrário: *todos possivelmente ganham*.

Assim, a hipótese que se delineia neste capítulo é que recursos devem ser enviados em maior proporção para as bases eleitorais de um deputado, em resposta aos incentivos para o voto pessoal que emanam do sistema eleitoral. E, como resposta à organização do trabalho político em etapas, na qual diferentes níveis cooperam e se apoiam (políticos locais como *brokers* de deputados que enviam recursos aos seus municípios), também devem ser elevados os recursos enviados à municípios administrados por um político copartidário.

Com o intuito de verificar essas hipóteses, foram analisadas as emendas individuais ao orçamento cujo destino são municípios e que foram aprovadas para deputados eleitos entre 1998 e 2014. Ou seja, as emendas aprovadas a partir do ano de 2000 até 2018⁷, respeitando o *timing* do ano orçamentário (cuja primeira elaboração se dá no primeiro ano de governo, portanto, no ano eleitoral+1, para implementação no ano subsequente, ano eleitoral +2). Dados de emendas orçamentárias são do Banco de Dados Legislativos do Cebrap e dados de eleições federais foram coletados a partir do pacote de R *CepespR*⁸.

O objetivo do teste é verificar se o valor enviado é condicionado pela vinculação do deputado à sua base (variável “*Local*”) e/ou pela vinculação a um político local copartidário (variável “*Prefeito copartidário*”). Em outras palavras, replica-se aqui o teste que dicotomiza as conclusões, com o intuito de verificar se, na verdade, ambos os comportamentos coexistem, sem ser excludentes do rol de estratégias políticas. Assim, envios de orientação “local”, para a base eleitoral, são

⁷ Deputados eleitos na eleição de 2014 passaram a poder aprovar emendas a partir de 2016. Os dados do Nipe Cebrap contêm emendas até o ano de 2018. Ou seja, os dados desta última legislatura analisada, iniciada em 2015, contêm apenas parte das emendas dos deputados eleitos em 2014.

⁸ Cepesp, FGV. *_CepespR*. R API for extrating data stored on CEPESPDData. <<https://github.com/Cepesp-Fgv/cepesp-r>>

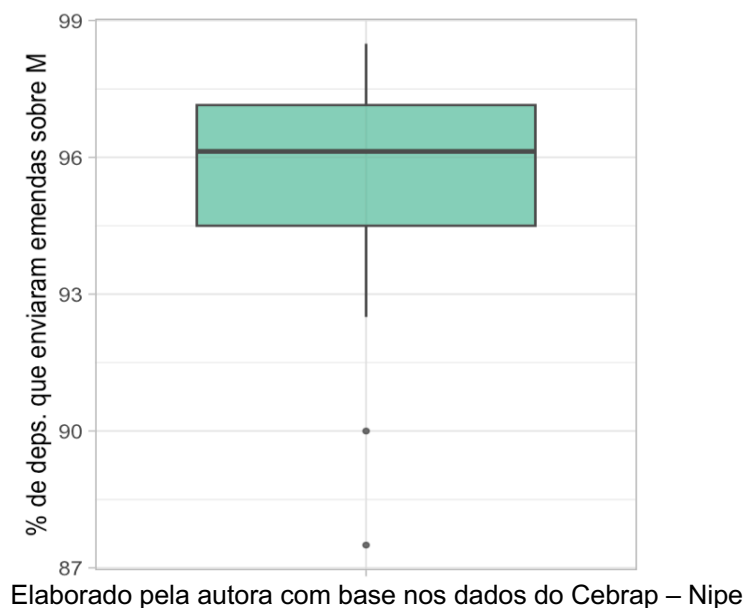
tratados como *proxy* de individualismo, enquanto que envios para prefeituras copartidárias são *proxy* para comportamento partidário.

Seguindo a literatura (Shugart et al., 2005), a base eleitoral de um político é mensurada a partir da sua residência eleitoral do político, ou seja, do seu local de filiação. Essa estratégia centra no deputado a vinculação com o eleitor e permite a verificação de laços de longo prazo, para além daqueles criados a partir do envio de recursos que é contingente, endógenos ao que se pretende. Foram utilizados, assim, dados de filiação partidária dos deputados eleitos no período analisado, disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral. Para fins de refinamento da análise, foram considerados como locais de residência eleitoral de deputados municípios cuja data de filiação fosse mais próxima à eleição analisada. Num exemplo, um deputado do Acre, eleito em 1998, que se filiou ao seu partido em 1995 no município de Acrelândia, recebeu valor 1 na variável *Local*.

Por extensão, seguindo os achados qualitativos deste trabalho e a literatura que articula “prefeitos como brokers” de deputados, quando o prefeito eleito era do mesmo partido que o deputado em questão, ele recebeu valor 1 na variável *Prefeito Copartidário*. Essa é uma *proxy* de partidarismo, conforme a literatura. Para tal, foram coletados os partidos dos prefeitos eleitos a partir dos dados de eleições municipais entre 2000 e 2016 utilizando o pacote de R *CepespR*.

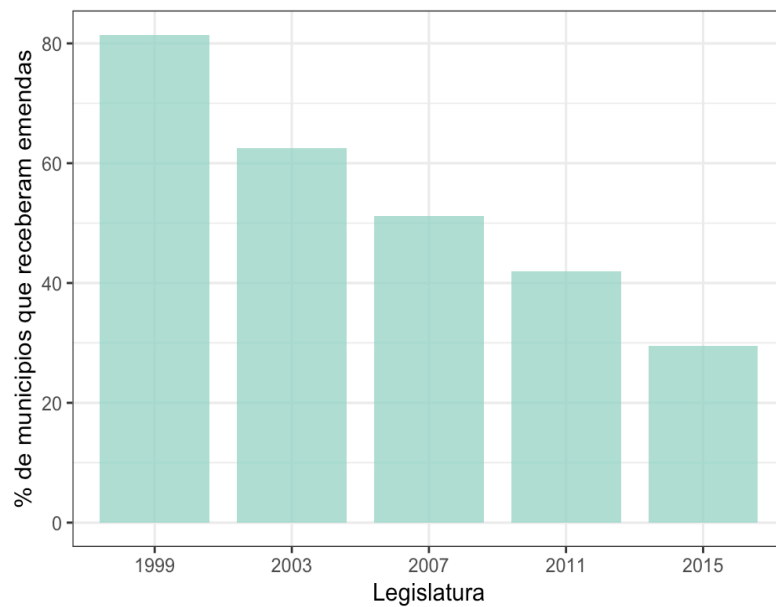
Compõem a base de análise, 2.474 deputados (do total possível de 2.565 deputados eleitos no período). A distribuição do percentual médio de deputados que enviaram emendas sobre a magnitude dos distritos pode ser verificada no gráfico 5 abaixo. Em média, mais de 96% dos deputados de cada distrito enviaram ao menos uma emenda para municípios no período.

Gráfico 5 - Distribuição dos deputados que enviaram emendas entre 1998 e 2014 (% da magnitude)



Em relação às emendas em si, foram aprovadas 49.685 emendas para, em média, 2.958 municípios entre as legislaturas de 1999 e 2015 – o que inclui emendas entre 2000 até 2018 (vale notar que a legislatura de 2015 contém dados até 2018). Há substantiva variação ao longo do período analisado, conforme os dados do banco do Nipe Cebrap, expostos no gráfico (6) abaixo. A tendência de diminuição do número de emendas individuais destinadas a municípios está em linha com o argumento de Mesquita et. al (2014).

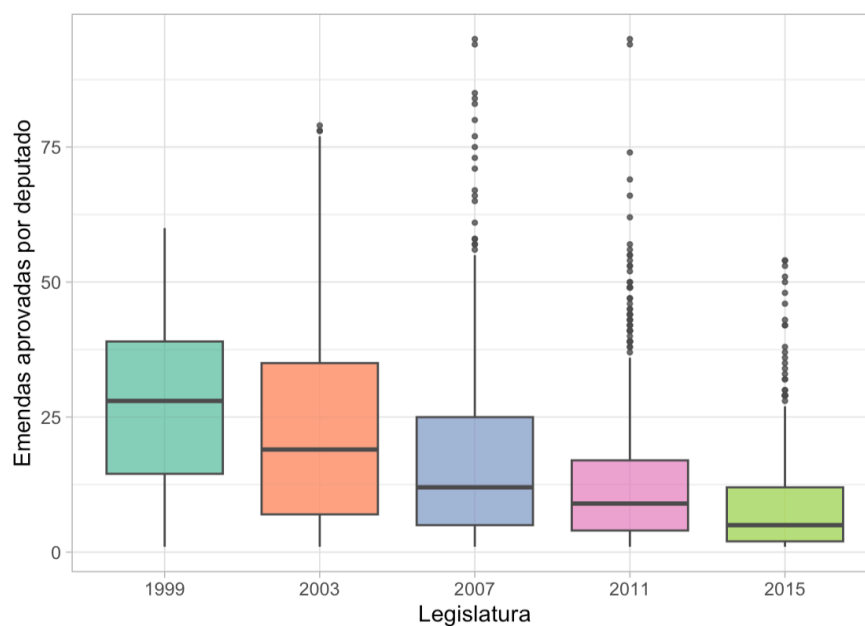
Gráfico 6 - Porcentagem de municípios que tiveram emendas aprovadas



Elaborado pela autora com base nos dados do Cebrap – Nipe, para emendas e IBGE para o número de municípios por ano. Optou-se por usar o número de municípios no primeiro ano de cada legislatura. A legislatura de 2015 contém emendas aprovadas até 2018

Em relação ao número de emendas aprovadas por deputado, o mesmo padrão se revela. Apesar da legislatura de 2015 não estar completa na base de dados de emendas (por limitações do dado coletado), há uma tendência, considerando emendas aprovadas de 2000 a 2018, de diminuição no número de emendas aprovadas para municípios, conforme evidencia o gráfico (7) abaixo.

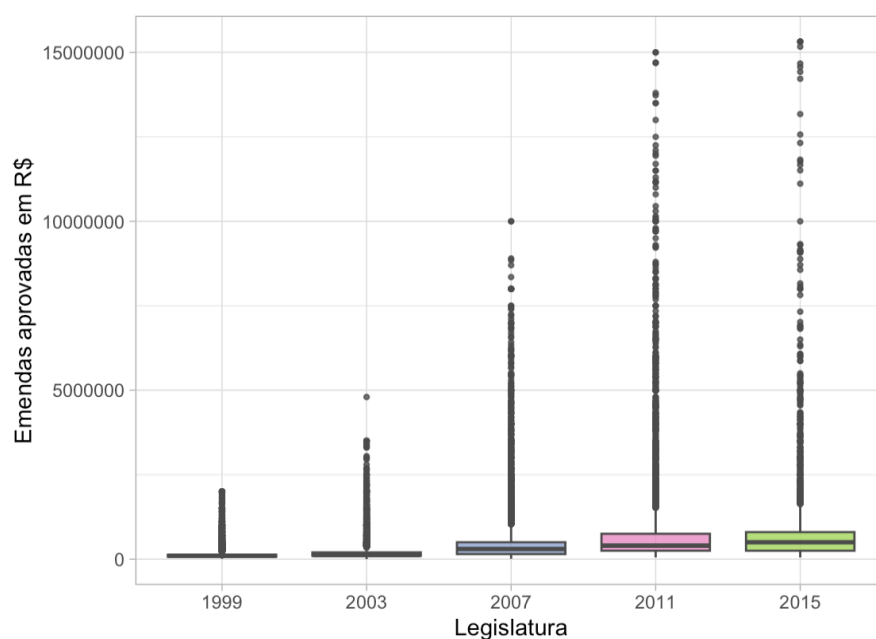
Gráfico 7 - Distribuição do número de emendas aprovadas por deputado por legislatura



Elaborado pela autora com base nos dados do Nipe Cebrap.

Isso, entretanto, não se reflete sobre os valores, que são notavelmente crescentes ao longo do tempo. Observa-se ainda o aumento de *outliers* no gráfico (8) abaixo, que evidencia que, apesar do número de emendas parecer diminuir a cada ano, como no gráfico acima, os valores aprovados são cada vez maiores (o mesmo se verifica em relação aos valores médios, que são maiores na legislatura de 2015 do que em comparação aos anos anteriores. Esses valores, vale reforçar, foram deflacionados e são, portanto, comparáveis).

Gráfico 8 - Distribuição dos valores de emendas aprovadas por deputado por legislatura



Elaborado pela autora com base nos dados do Nipe Cebrap. Os valores foram deflacionados com base no pacote de R *deflateBR*.⁹

No período analisado, emendas individuais ao orçamento podiam ser executadas ou não. Uma vez aprovadas, o governo federal poderia se comprometer a gastar as quantias designadas contratando o projeto correspondente, seja diretamente ou, mais comumente, por meio de uma parceria com o governo municipal. Uma vez contratado o projeto, o governo teria que pagá-lo eventualmente. Esses trâmites se alteraram com a aprovação da Emenda Constitucional nº 86/2015, a partir da qual a execução do orçamento se tornou impositiva.

A partir desses dados, quatro modelos são primeiramente estimados. A variável dependente é a mesma para todos eles, e é composta pelo valor aprovado de emendas individuais ao orçamento per capita, com valores. Todos os modelos são controlados por variáveis demográficas e socioeconômicas no nível do município, como Gini, renda per capita, população, e uma variável indicando a

⁹ Meireles F (2018). *_deflateBR: Deflate Nominal Brazilian Reais_*. R package version 1.1.2 <<https://CRAN.R-project.org/package=deflateBR>>. Valores deflacionados pelo IPCA em 2022.

incumbência do prefeito (dados demográficos são do IBGE, coletados a partir do pacote de R *SidraR*¹⁰, indicadores socioeconômicos foram coletados no IPEA, e dados sobre incumbência do prefeito são do TSE, coletados a partir do pacote *CepespR*).

O primeiro modelo, à exemplo dos primeiros testes da literatura sobre o envio de recursos para bases pessoais de políticos, considera apenas a base eleitoral do deputado. O segundo verifica a magnitude do efeito do prefeito ser copartidário, isto é, se o fato de um político copartidário governar o município aumenta o valor das emendas enviadas por deputados do mesmo partido que o prefeito. O terceiro modelo utiliza ambas as variáveis, *Local* e *Prefeito Copartidário* para estimar o valor das emendas, colocando-as uma contra a outra num mesmo cenário. Por fim, o quarto modelo utiliza as mesmas variáveis que o modelo 3 e ainda inclui uma interação entre as variáveis *Local* e *Prefeito Copartidário*. A tabela 3 resume a estrutura dos quatro modelos.

Tabela 3 - Descrição dos modelos OLS estimados

	Dependent variable:			
	Valores aprovados per capita			
	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
Local	✓		✓	
Prefeito copartidário		✓	✓	
Local * Prefeito copartidário				✓
Controles	✓	✓	✓	✓

Elaboração da autora

Após esses modelos, foi desenhado um teste quase-experimental afim de verificar se é possível fazer afirmações causais em relação aos testes anteriores. Partindo das mesmas hipóteses e dos mesmos dados, emprega-se um modelo de regressão descontínua. No clássico modelo de eleições apertadas (Boas & Hidalgo,

¹⁰ Siqueira, R. P. *_SidraR*: an interface to IBGE's SIDRA API. R package version 0.2.9. <<https://cran.r-project.org/web/packages/sidrar/index.html>>.

2011; Bruce et al., 2022; Meireles, 2019) a margem de vitória (*running variable*) assume valores positivos, superando o *cutoff* (o ponto da decisão de ganhar uma eleição), para aqueles prefeitos que venceram a eleição. Estes compõem o grupo de tratamento, enquanto os quase vencedores compõem o grupo de controle.

Adaptando o modelo para o desenho deste trabalho, usou-se a mesma margem de vitória como uma variável de copartidarismo do deputado. Ou seja, para criar um cenário como que aleatório (*as if random*), analisa-se apenas as emendas aprovadas por deputados do mesmo partido do prefeito vencedor e do partido do candidato quase vencedor em eleições municipais apertadas. Numa disputa municipal acirrada travada entre o PT e o PL, por exemplo, são consideradas apenas emendas aprovadas para aquele município por deputados do PT e do PL. Em outras palavras, foram delimitados os deputados e emendas enviadas por eles apenas quando havia um pareamento, no nível do município, em relação ao partido do deputado e o vencedor/quase vencedor das eleições locais. As equações são estimadas abaixo:

$$Y_{p,m,t} = \alpha + \beta D_{p,m,t} + \gamma X_{p,m,t} + \varepsilon_m \quad (1)$$

$$Y_{p,m,t} = \alpha + \beta D_{p,m,t} * Z_{m,t} + \gamma X_{p,m,t} + \varepsilon_m \quad (2)$$

Em que $Y_{p,m,t}$ indica o valor per capita de emendas aprovadas direcionadas ao município m pelo deputado de um partido p no tempo t ; $D_{p,m,t}$ é uma variável dicotômica que indica se o prefeito do partido p venceu a eleição no município m no tempo t ; $X_{p,m,t}$ é a *running variable* do candidato p no município m no tempo t ; e $Z_{m,t}$ é uma variável dicotômica que indica se a emenda aprovada enviada para o município m no tempo t foi proposta por um deputado *local* àquele município m ; e, por fim, ε_m é o termo de erro.

O primeiro modelo estima um modelo simples de regressão descontínua, apresentando primeiro uma regressão linear clássica, com todas as observações (*full bandwidth*), modelando a margem de votos (*running variable*) com um polinômio de segundo grau. Posteriormente, estima-se o mesmo modelo utilizando uma janela otimizada ao redor do ponto de corte (*optimal bandwidth*), seguindo as

orientações da literatura (Calonico et al., 2014b). Já o segundo modelo inclui uma interação entre as variáveis *Prefeito copartidário* e *Local*.

Vale ressaltar que este caso, apesar da adaptação, também se trata de uma regressão descontínua do tipo *sharp*, uma vez que não há problemas de *compliance* em relação ao tratamento (Cattaneo et al., 2019), ou seja, todos aqueles cuja margem é positiva são eleitos (sendo, assim, passíveis de efetivamente receber emendas). O teste McCrary de verificação de manipulação da *running variable* encontra-se no Apêndice 2 e evidencia que as margens utilizadas são contínuas no ponto de corte e, portanto, que o desenho é válido (McCrary, 2008).

A tabela de balanceamento das covariáveis para os grupos de controle e tratamento encontra-se no Apêndice 2. As diferenças reportadas e os p-valores são resultados de regressões descontínuas estimadas a partir da janela otimizada ao redor do ponto de corte (*optimal bandwidths*), de acordo com o procedimento proposto por Calonico et al. (2014a). As covariáveis de ambos os grupos, controle e tratamento, são balanceadas.

3.6 Resultados observacionais

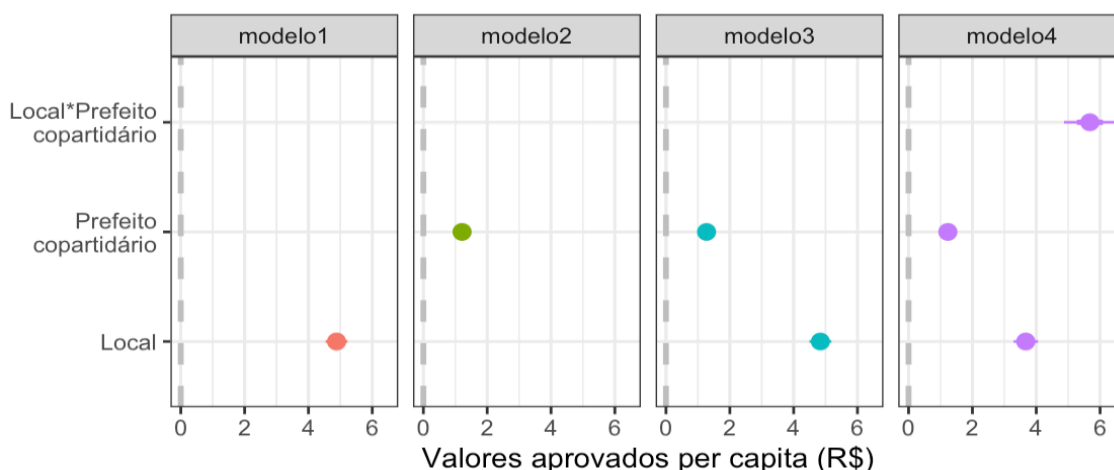
O modelo 1 tem o intuito de mensurar se os valores de emendas enviadas por deputados são maiores se o município é parte da base eleitoral do político, controlando apenas por algumas características do município e se o prefeito do município é incumbente. Conforme o gráfico (9) abaixo, os resultados desse modelo são estatisticamente significativos e dão embasamento à literatura quando esta afirma que deputados têm preferência no envio de recursos às suas bases. O modelo aponta que um município base eleitoral de um deputado recebe R\$4,88 per capita a mais no valor das emendas. A tese do individualismo, a partir dessa informação, se sustenta: a atenção do político parece, até aqui, voltada para a garantia da sua ambição política e a satisfação das demandas do seu eleitor.

Já o segundo modelo tem o objetivo de mensurar se a coincidência entre a base eleitoral do deputado e a governança de um copartidário aumenta o valor das

emendas enviadas. Na ausência da variável *Local*, ser do mesmo partido do prefeito se reflete no modelo 2 em R\$1,21 per capita a mais em valores de emendas orçamentárias.

Esse resultado ganha latitude quando ambas as variáveis são colocadas no mesmo cenário, como é o caso do modelo 3. Frente à possibilidade de enviar para sua base eleitoral ou para uma prefeitura governada por um político do mesmo partido, envios às bases têm um acréscimo de R\$4,83 per capita, enquanto que emendas enviadas à copartidários tem um acréscimo de apenas R\$1,27 per capita. Ou seja, a preferência pela base eleitoral de um político é quase 4 vezes maior que para um comportamento pró-partido, refletido pelo envio à um prefeito aliado.

Gráfico 9 - Coeficientes dos modelos OLS

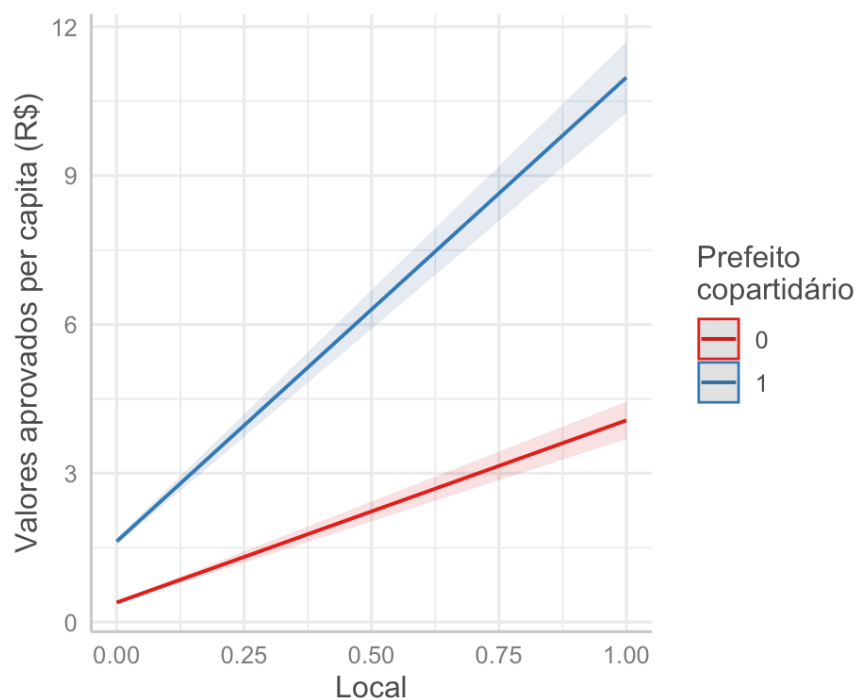


Elaborado pela autora. Os valores dos coeficientes e dos controles das regressões encontram-se no Apêndice 2.

O modelo 4, por fim, acrescenta ao modelo 3 uma interação entre as variáveis *Local* e *Prefeito copartidário*. E é a partir dele que os resultados ganham nuance, em linha com o argumento traçado aqui. Antes um cenário dicotômico, *ou base eleitoral, ou partido*, o modelo 4 aponta que a escolha não precisa ser apenas esta. Nele, o valor das emendas enviadas à base eleitoral é quase 1,5 vezes menor que nos modelos anteriores, mas a interação mostra que deputados enviam R\$5,68 per capita a mais para municípios que são sua base eleitoral e são governados por

prefeitos copartidários. Ou seja, antes uma situação dicotômica de “uma coisa ou outra”, o modelo interativo mostra que a preferência alocativa é uma preferência melhor medida em grau, como aqui proposto: deputados preferem a coincidência de base eleitoral e seu partido, e, na ausência dela, preferem beneficiar suas bases com o visível da política, restando ao partido, nesse caso, o último lugar da preferência. O efeito predito da interação está ilustrado no gráfico (10) abaixo.

Gráfico 10 - Efeitos preditos da interação entre Local e Prefeito copartidário do Modelo 4



Elaborado pela autora

3.7 Copartidarismo (e base eleitoral) *causam* emendas?

Os resultados descritivos apontam existir uma preferência por parte dos políticos no envio de recursos para municípios que compõem sua base eleitoral e são governados por um político aliado, sustentando a ideia de que não se coloca uma verdadeira escolha entre ajudar seu partido ou seus eleitores, como enquadra

a literatura. Mas, antes de fazer tal conclusão, este trabalho emprega um modelo quase-experimental para testar a causalidade do achado¹¹.

A variável dependente é o valor per capita aprovado das emendas individuais enviadas por deputados no período de análise. Variáveis explicativas são a variável de *Prefeito Copartidário*, uma variável dicotômica que indica se o prefeito eleito é do mesmo partido que o deputado em questão, a margem de votos (*running variable*). O primeiro modelo estima o clássico desenho de regressão descontínua, primeiro com todas as observações (*full bandwidth*) e, depois, utilizando uma janela otimizada ao redor do ponto de corte (*optimal bandwidth*). A tabela 4 e o gráfico 11 abaixo apresentam os resultados. Todos os valores estimados são positivos e estatisticamente significantes no nível de 5%. No modelo de janela otimizada ao redor do ponto de corte, o resultado aponta que, quando há uma coincidência entre o partido do prefeito e do deputado, os valores de emendas aprovados têm um adicional de R\$3,52 per capita em verbas destinadas aos municípios dos prefeitos copartidários.

Tabela 4 - Resultado da RD para copartidarismo entre deputado e prefeito

Modelo	Coefficiente	P-valor	IC	N (C)	N (T)	BW
Valores aprovados						
Full BW (Polynomial)	3.41	0	[3.05, 3.78]	47237	49498	50
Optimal BW (CCT)	3.52	0	[2.66, 4.38]	27715	27801	7.36

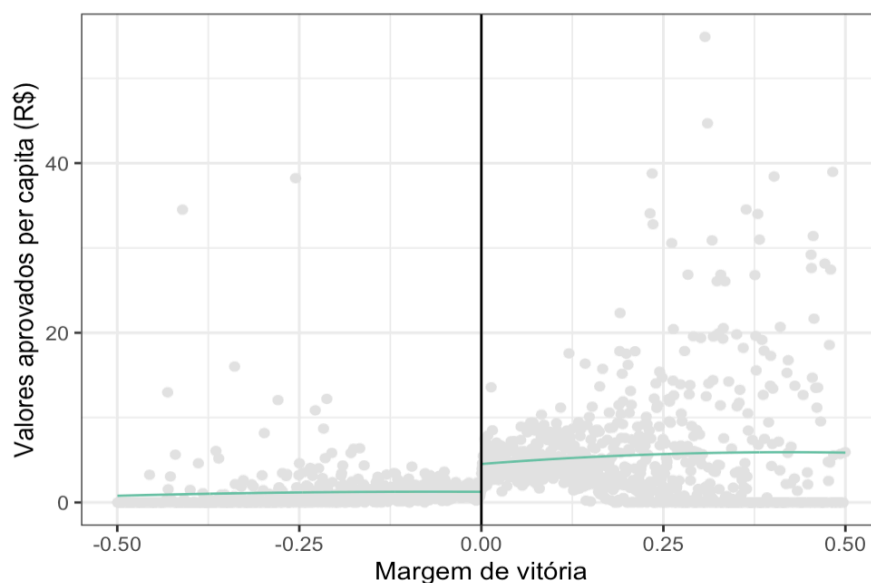
Elaborado pela autora. Os erros padrões foram clusterizados no nível do município.

Nesse sentido, considerando essa janela de corte, a hipótese de que políticos tendem a favorecer seus políticos locais aliados, como afirma a literatura

¹¹ Uma versão desse modelo foi apresentada no 44º Encontro Anual da Anpocs, em 2020, em trabalho em coautoria com Pedro Castro, a quem agradeço. Sou grata também às generosas sugestões recebidas à época, especialmente do Oswaldo Amaral, Fernando Meireles e Lucas Gelape.

que caracteriza prefeitos como cabos eleitorais essenciais na estruturação da competição política e do sucesso eleitoral de candidatos à deputado federal, ganha espaço. Isso também vai ao encontro das narrativas de políticos nas entrevistas que ajudam a fazer o caso deste capítulo citadas acima.

Gráfico 11 - Resultado da RD para copartidarismo entre deputado e prefeito (Optimal BW)



Elaborado pela autora. Os erros padrões foram clusterizados no nível do município.

O argumento concorrente, por outro lado, aponta para o privilégio alocativo que bases eleitorais teriam nas estratégias políticas. Com a finalidade de fidelização deste eleitorado e da concretização da ambição eleitoral, políticos tenderiam a enviar recursos para retroalimentar essas “fortalezas eleitorais” (Ames, 2001). Sobretudo considerando como campanhas eleitorais são feitas, focando no desempenho individual de candidatos, e a forma como informações fluem pelo território (Silva & Silotto, 2018), esse é um argumento razoável.

Mas porque haveria de se colocar uma escolha? O argumento é que privilegiar aliados políticos *ou* bases eleitorais é apenas uma das possibilidades sem que uma seja excludente da outra. Essa nuance é apontada no modelo descritivo mostrado anteriormente (modelo 4). É possível ainda que essas opções, que são colocadas como faces opostas de uma mesma moeda, não sejam tratadas

como opostas uma à outra, mas como complementares. Nesse caso, a hipótese é que a coincidência dos elementos dos dois argumentos deve ser a prioridade zero de políticos. Isto é, que valores enviados para municípios nos quais o prefeito é do mesmo partido que o deputado e que é a base eleitoral desse político são maiores que qualquer outra possibilidade de destinação de recursos.

Assim, a fim de testar tal hipótese de forma causal, inclui-se neste modelo uma interação entre as variáveis explicativas *Prefeito copartidário* e *Local*. Da mesma forma que no modelo anterior, os resultados primeiro são reportados com todas as observações, modelando a margem de votos com um polinômio de segundo grau¹², e na sequência é estimado o modelo a partir de uma janela otimizada ao redor do ponto de corte (*optimal bandwidth*) (Calónico et al. 2014). A tabela (5) abaixo reporta os resultados de três cenários: os valores per capita aprovados enviados para municípios governados por prefeitos aliados (*Prefeito copartidário*), os valores per capita aprovados enviados para a base eleitoral dos deputados (*Local*) e a interação dessas duas variáveis (*Local*Prefeito copartidário*) quando o município beneficiado é base eleitoral do deputado e é governado por um político do mesmo partido que o deputado.

¹² Outras formas funcionais foram testadas (polinômios de segunda a quarta ordem) na estimação do modelo, não alterando substantivamente o resultado. Os gráficos encontram-se no Apêndice 2.

Tabela 5 - Resultado da RD com interação entre base eleitoral (Local) e Prefeito copartidário

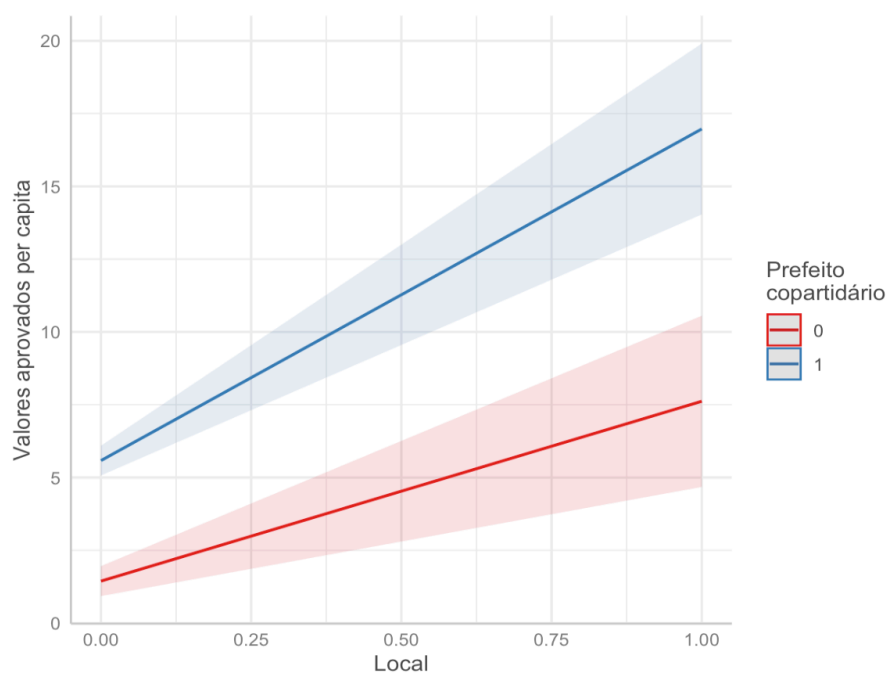
Variável	Coefficiente	P-valor	IC	N (C)	N (T)	BW
Full BW (Polynomial)						
Prefeito copartidário	4.18	0	[3.72, 4.65]	47237	49498	50
Local	5.13	0	[3.09, 7.17]			
Interação	3.96	0.01	[1.18, 6.75]			
Optimal BW (Polynomial)						
Prefeito copartidário	4.14	0	[3.33, 4.95]	27720	27806	7.36
Local	6.18	0	[3.26, 9.1]			
Interação	5.21	0.01	[1.09, 9.33]			

Elaborado pela autora

Os resultados acima apontam que, considerando a janela otimizada ao redor do ponto de corte (*optimal bandwidth*), ser do mesmo partido que o prefeito faz com que um deputado envie um adicional de R\$4,14 per capita, reforçando os argumentos da literatura que aponta a importância dos políticos locais para deputados e os modelos testados anteriormente. Mas, considerando o outro argumento, de que o que importa mesmo é a base eleitoral quando da alocação de recursos, no modelo acima o valor enviado para a base é 50% maior: R\$6,18 per capita adicionais quando o município é a base eleitoral do político.

Por fim, quando se analisa a interação das duas variáveis, aqui também o argumento ganha nuance. Considerando municípios que são a base eleitoral dos deputados e nos quais o prefeito é do mesmo partido que o deputado em questão, o valor adicional aprovado é de R\$5,21 per capita. Todos os resultados são estatisticamente significantes (no nível significância de 5%).

Gráfico 12 - Efeitos preditos da interação do RD



Elaborado pela autora

Considerando o cenário no qual não há candidatos locais enviando recursos para suas bases, há uma pequena diferença entre ser copartidário e não ser. Ou seja, há um efeito positivo que causa um acréscimo de aproximadamente R\$5,00 per capita no envio de recursos para aliados políticos. Considerando a interação das duas variáveis há um salto no efeito — um acréscimo de aproximadamente R\$10,00 per capita. Nesse sentido, a partir do teste causal e considerando os deputados locais, há evidências para afirmar que eles tendem a favorecer seus aliados copartidários.

O resultado sugere que, embora o fato de que um político aliado governar o município cause um acréscimo significativo no envio de recursos por parte de deputados, ainda é mais importante na decisão de alocação de recursos, estatisticamente falando, que o município ser base eleitoral do político. A nuance fica por conta do fato de que, na ausência de “base”, a decisão se dá pelo partido. Quando também se considera a base dos deputados, é possível observar um aumento na quantidade de recursos que o município recebe. O gráfico (12) acima ilustra a relação da interação.

3.8 Discussão: a literatura no divã

A literatura trata do envio das emendas individuais ao orçamento como uma evidência de estratégias individualistas por parte de políticos brasileiros, apontando que comportamentos desse tipo esvaziam a possibilidade de agência política partidarizada. Essa literatura, porém, equivoca-se ao colocar um argumento como o negativo do outro. Da perspectiva das teorias de delegação, esse tipo de argumento coloca o agente político numa encruzilhada na qual tem que escolher se opta por beneficiar seu eleitor, ou se opta por atuar com o seu partido. A consequência é que, nesse cenário, eleitores e partidos, os principais, teriam que competir por um recurso escasso: a atenção do político.

Ao se assentar sobre um raciocínio dicotômico, essa literatura força uma estratégia classificatória de agência a partir da qual ao político se coloca uma escolha. Se ele opta por enviar recursos aos seus eleitores, seria individualista, clientelista e fisiologista. Se opta, ao contrário, por não utilizar recursos dessa forma, seu comportamento seria uma evidência de um comportamento partidário, ideologizado e “a favor da governabilidade”.

Segundo o argumento feito aqui, esse esforço classificatório é uma simplificação excessiva de um comportamento cujo caráter individualista não implica no esvaziamento de uma atuação que beneficia o partido: qual a perda que um político impõe ao seu partido quando opta por conquistar o apoio de seu eleitor? O interesse de ambos, político e eleitor, é que a cadeira do deputado seja mantida. Se o recurso enviado, beneficiando o eleitor, ajuda a mantê-la, político e partido se beneficiam.

Evidências empíricas qualitativas apontam para a organização do trabalho político em etapas, de forma que níveis mais baixos ajudariam níveis mais altos da política. Mas a “ajuda”, na política, não é gratuita. Ela é condicionada numa troca de favores que se concretiza a partir do duplo beneficiamento: com o envio de recursos, prefeitos conseguem implementar políticas visíveis ao eleitor que, satisfeito, endossa um futuro apoio eleitoral a um candidato federal e,

posteriormente, a própria eleição do prefeito. Esse argumento é apoiado por uma literatura que apresenta evidências robustas de que prefeitos atuam como intermediadores de políticos federais (Eduardo & Russo, 2022; Meireles, 2019; Ventura, 2021).

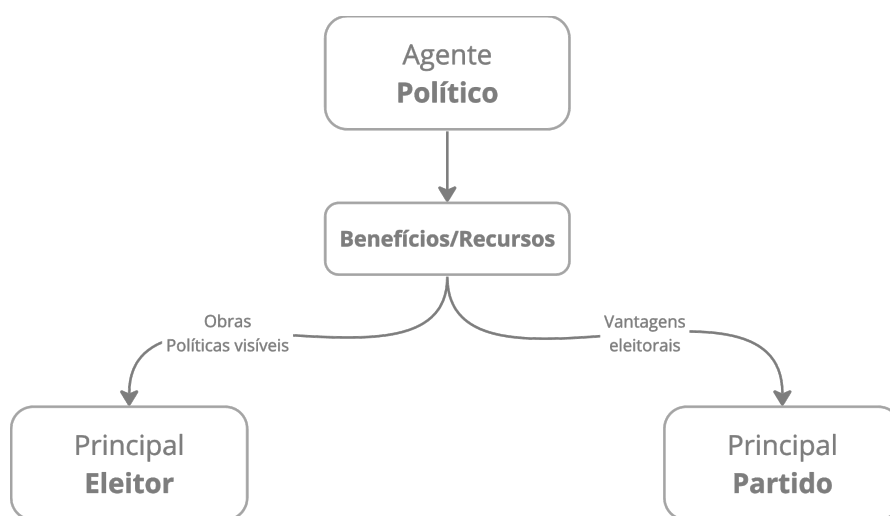
Já partindo de uma perspectiva quantitativa, evidências apontam que políticos optam por estratégias variadas ao escolher onde alocar seus recursos. Os modelos apresentados fazem o caso de que a escolha se dá, sobretudo, pelo beneficiamento da base eleitoral do político quando ela é governada por um prefeito aliado. Ou seja, quando um elemento “individualista” e um “partidário” ocorrem ao mesmo tempo, os valores enviados per capita são maiores. Na ausência de um cenário tão fortuito, a opção, em menor grau, é pelo beneficiamento de municípios que constituem sua base eleitoral. E, por fim, em último caso, a opção é pelo envio, ainda que em muito menor grau, de recursos para prefeituras governadas por prefeitos copartidários. Os testes causais apontam em sentido semelhante, ainda que a interação entre base eleitoral e prefeitura copartidária não tenha gerado resultados estatisticamente significantes.

Ou seja, testes conduzidos contornando a dualidade de “envio *versus* não envio”, mas baseados nos valores enviados por meio de emendas aprovadas, deixam claro que, antes de ser uma situação de “uma coisa, ou outra”, a preferência alocativa de deputados se expressa em estratégias que variam em graus, sendo a coincidência da base eleitoral com um aliado político local como prefeito (maximizando ganhos para os três atores envolvidos) a que rende mais recursos enviados. Sem essa opção, políticos optam por beneficiar suas bases apelando para políticas visíveis ao seu eleitorado, na expectativa de clamar o crédito eles próprios. E, por fim, apelam, ainda que em menor grau, para a tentativa de estabelecer laços com um eleitorado desconhecido, baseando-se na confiança de que o prefeito copartidário conseguirá estabelecer um vínculo para o deputado.

A consequência analítica em termos de representação que esses resultados colocam é que, ao invés de uma situação de disputa pela atenção do agente, os dois principais (eleitores e partidos) se beneficiam quando o assunto é o envio de recursos. Eleitores têm suas demandas locais atendidas quando a emenda se transforma em obras, pontes, escolas, equipamentos de saúde, etc. Partidos

também ganham. Seja porque o prefeito que recebe a emenda de um deputado do mesmo partido se favorece por *ter feito a ligação* entre a necessidade do eleitor local e a atenção do deputado. Seja porque, indiretamente, a conquista de votos garantida pela política visível garante a reeleição do deputado, mantendo sua cadeira e agregando para a força do partido enquanto voto legislativo. Ao invés de um cenário de competição, portanto, essa situação, na verdade, permite um caso ideal *win-win-win*. Como disse o ex-deputado: “todos ganham”.

Figura 3 - Esquema analítico proposto



Elaborado pela autora

Supostamente todos ganham. *Supostamente*, com grifo, porque essa é uma situação ideal, na qual o dinheiro destinado à política proposta pelo deputado chega ao destino no qual ela é realmente necessária. Mas abundam evidências de que esse pode não necessariamente ser o caso. Um deputado federal, em entrevista, deu um exemplo:

“Eu enviei a emenda para comprar um aparelho para examinar o pulmão das pessoas com Covid. Mande para a cidade, apesar do prefeito [de outro partido], porque as pessoas precisavam, porque ali tinha a demanda. Mas o prefeito nunca nem construiu a sala pra colocar a máquina... quer dizer, a máquina pode ter até estragado já,

porque o prefeito não queria que eu fosse lá dizer que eu coloquei a máquina. O cidadão saiu prejudicado, com certeza.” (deputado federal do RN, 00:48:57, 2021)

Não se pretende aqui fazer o argumento de que o “*todos ganham*” realmente acontece, sobretudo em condições de eficiência de gastos e alocação. A recente distribuição estratégica de caixas d’água para algumas localidades no sertão nordestino colocam o bordão em xeque, como é possível ver nas capas dos jornais (Folha de SP, 2023a). Colocam em xeque também uma representação política efetiva, além do direcionamento eficiente de gastos públicos.

Análises no sentido de verificar o encaminhamento de recursos para locais com a real necessidade de recebê-los e a eficiência da sua implementação são necessárias – ainda que a própria ideia de eficiência pareça, ingenuidade à parte, estranha para uma modalidade de recurso cujo emprego é definido por lei como discricionário e, portanto, sujeito às lógicas próprias da política. De toda forma, se abrem aqui novas possibilidades de pesquisa. Até que esses caminhos sejam traçados, evidências qualitativas acadêmicas parecem recomendar uma postura, *na prática*, cética sobre esse cenário ideal.

Ainda assim, teoricamente, abandonar aquela dualidade forçada pela literatura permite lançar um olhar mais realista às estratégias políticas e à representação política em si. Como na crítica de Bezerra (2001), afirmar que comportamentos como o envio de emendas seria apenas uma forma individualista, ou clientelista de fazer política é uma forma de dar de ombros à uma concepção de atuação política que garante ao eleitor a possibilidade de *ver*, no sentido objetivo do termo, seu dinheiro sendo consubstanciado em obras por meio da atenção política de parlamentares que, não fosse por isso, estariam grande parte do tempo esquecidos no distante Congresso Nacional.

A ideia de que essa seria uma forma “primitiva” de conceber determinados aspectos da representação, como também criticam Cain, Ferejohn e Fiorina (1987), é, senão uma concepção idealizada da política, uma limitação à compreensão do fenômeno mais essencial da representação: a ideia de que antes de atuarem como “porta-vozes” de ideias, políticos são “resolvedores de problemas” para seus

eleitores (Eulau & Karps, 1977). Problemas estes que, senão por estas vias, permaneceriam esquecidos nas reclamações de eleitores, mas estariam patentes na sua insatisfação objetiva com um sistema representativo que não resolve seus problemas mais visíveis, como a falta de asfalto, escola, água ou uma máquina de raio-x para a população. Políticos são “resolvedores de problemas”... ou, ao menos deveriam ser. A literatura vai ao divã, mas a representação política deveria ser a próxima.

4 E QUANDO PRINCIPAIS DIVERGEM? Custos concentrados, benefícios difusos

Desde Miller e Stokes (1963) sabe-se que as atitudes, posicionamentos e votações de congressistas são matérias obscuras para o eleitorado: quando perguntados a respeito, eleitores tendem a saber muito pouco sobre o que seu representante está, de fato, votando em qualquer área de política. Eleitores tendem a se preocupar pouco com o que o Congresso está fazendo, e também sabem pouco o que políticos estão fazendo ou suas posições sobre certos temas (Jacobson & Carson, 2015). Ainda que críticas relevantes tenham sido tecidas a respeito do assunto, pesquisas de opinião pública tendem a chegar a resultados com tendência semelhante no mundo todo.

No Brasil o cenário não é muito diferente. Dados de *survey* (Quaest, 2022)¹³ mostram que, quando perguntados sobre se sabem o que deputados federais fazem, 56% dos eleitores não sabem responder à pergunta. E à leitura desse resultado cabe um certo ceticismo, considerando que as pessoas, quando perguntadas, tendem a responder que são mais bem informadas do que são de fato (o chamado *social desirability bias*, abordado no primeiro capítulo). A implicância disso é que devemos tomar esse valor como um grão de sal, e que o número de pessoas que não sabem afirmar o que fazem ou votam os políticos provavelmente é maior do que aparenta ser.

¹³ Pesquisa de opinião pública realizada pela Quaest Consultoria e Pesquisa na primeira quinzena de junho de 2022. Os resultados foram coletados por meio de questionário estruturado de aplicação face a face com 1.544 eleitores brasileiros. A margem de erro máxima é de 2.5pp com um intervalo de confiança de 95%. Agradeço pela permissão de uso dos dados. Interpretações possivelmente equivocadas, é claro, são de minha inteira responsabilidade.

Se os eleitores não sabem o que políticos estão fazendo ou votando, porque se preocupar com uma possível divergência entre as preferências de eleitores e partidos? Se por um lado é verdade que eleitores têm pouco domínio sobre a imensa maioria das matérias votadas no Legislativo, por outro também é razoável afirmar que eles são atores racionais, como pressupõe as teorias que embasam esse trabalho e a maior parte de suas fontes. O que significa que uma medida política fruto de um dissenso que os atinja diretamente provavelmente chamará a sua atenção. Quando este é o caso, quando eleitores e partidos se colocam de lados opostos em relação a uma proposta, qual o comportamento do agente político? Como o agente age quando os seus principais divergem?

Este capítulo tem como objetivo apresentar um caso de divergência real entre o partido e o eleitor no qual os agentes tiveram que optar por qual demanda atender: a votação da reforma da previdência de 2003. A reforma era uma medida de austeridade dura que impunha perdas concentradas a um eleitorado particularmente sensível, os funcionários do setor público. Um dos grupos mais organizados e sindicalizados da sociedade, os funcionários públicos compunham a base eleitoral, militante e fundadora do PT. A escolha que se colocava era votar com a cúpula do partido, provando a capacidade e responsabilidade de Lula com as promessas da Carta aos Brasileiros de 2002, ou dar espaço, pela primeira vez, às demandas da base eleitoral do PT, a quem coube, desde o início do período democrático, somente o papel de oposição.

Através de uma abordagem multimetodológica integrativa que reconstrói o contexto histórico por meio de documentos oficiais, acervos de jornais, dados descritivos, pesquisas de opinião pública e entrevistas com os principais atores envolvidos, o capítulo mostra quais foram as motivações que levaram parte dos deputados a seguir a orientação do PT, votando pela reforma, e os argumentos que fez com que parte dos parlamentares permanecessem do lado de sua base eleitoral, “daquilo que sempre defenderam”. Argumenta-se que os dois grupos, disciplinados e indisciplinados, tiveram pontos de partidas e lentes diferentes para fazer juízo sobre a questão. A partir de lógicas internas próprias, parlamentares justificam suas escolhas por intermédio de motivações pendulares, oscilando entre o compromisso de ser governo e o partido, e o compromisso com aqueles a quem

representavam. Por fim, este capítulo faz o caso que ambas as decisões foram dotadas de um senso de responsabilidade particular. Responsabilidade esta que varia em nível de atenção para com o partido e com o eleitor, mas que apresenta, independente do sentido, motivações e justificativas razoáveis para fazê-lo.

4.1 Um modelo de percepção do custo de políticas

Ainda que eleitores tenham dificuldades para inferir com clareza qual o papel ou o que fazem seus políticos cotidianamente, bem como tenham problemas em afirmar se preferem alíquotas de 0.01% ou 0.05% sobre a importação de *commodities*, ou se a alíquota de imposto de renda de concessionárias de luz deve ser uma ou outra, eleitores, quando perguntados, têm opiniões sobre matérias que incidem diretamente sobre suas vidas. Isto é, mesmo que eles não tenham preferências claras sobre *policy*, eles têm opiniões sobre o resultado que esperam destas políticas quando perguntados sobre elas.

O ponto é que eleitores, na média, têm dificuldades em elaborar preferências sobre políticas públicas porque não dominam a relação entre *policies* e resultados de *policies* (*outcomes*) (Arnold, 1992, p. 18). Por exemplo, o senso comum frequentemente infere que um maior aprisionamento da população e penas mais duras levariam à diminuição da criminalidade nas grandes cidades. Apesar de parecer um pensamento lógico, especialistas apontam como, especialmente no Brasil, políticas e ações punitivistas desse tipo levaram justamente ao aumento do crime organizado e, conseqüentemente, ao aumento da criminalidade nas grandes cidades (Feltran, 2020).

Mas disso não decorre que eleitores não se sensibilizem quando têm conhecimento sobre o efeito de uma política que está sendo decidida. Nesse sentido, as preferências das pessoas por uma política ou outra, como para qualquer outro ator dotado de racionalidade, varia de acordo com a percepção clara de custos e benefícios que essa política trará. O tamanho do benefício que será concedido, qual grupo se beneficiará e o tamanho do custo que o benefício acarretará aos prejudicados afetam diretamente a probabilidade de que um cidadão

comum tenha um posicionamento claro a respeito de um determinado assunto, bem como é capaz de definir o quanto isso importa e como importa para ele (Arnold, 1992, p. 25).

Mas aí a questão se torna: como uma pessoa saberá sobre o custo e o benefício de uma determinada política? Arnold argumenta que a probabilidade de que um cidadão saiba sobre uma determinada política depende da 1. magnitude do custo dessa política, 2. do timing do custo, ou seja, se o custo será imediatamente aplicado ou se isso estará diluído ao longo do tempo, 3. da proximidade desse cidadão com outros que também sofrerão os custos e 4. da disponibilidade de um *instigador* capaz de informar as pessoas sobre o custo dessa política. Esses seriam os quatro elementos, segundo o autor, que influenciam a probabilidade de que cidadãos percebam os custos e benefícios de uma política.

Este último elemento, o *instigador*, tem papel de destaque. Sem um agente mobilizador é especialmente difícil para um cidadão adquirir informações sobre a tramitação de políticas específicas e sobre como elas comprometem os interesses das pessoas que serão afetadas, mais precisamente, seria difícil conseguir formar uma percepção sobre o resultado dessa política no seu bem-estar. Eles, na maioria das vezes, são a diferença entre um eleitorado atento e não atento à uma determinada proposta.¹⁴ Arnold (1992, p. 30) particularmente narra o caso de um

¹⁴ Nem o trabalho de Arnold (Arnold, 1992, p. 66), nem este trabalho recusa ou ignora o fato de que há muitos eleitores “atentos” em relação a diversos assuntos sem que seja necessário haver um instigador ativo todo o tempo os alertando sobre os efeitos de uma política. Exemplos sobre isso são aqueles a respeito da firmeza de opinião de eleitores mundo afora sobre temas delicados (p.67), como o aborto. Ao passo que, não há a necessidade de um instigador para que a larga maioria da população brasileira, por exemplo, seja contrária à legalização do aborto, também não se pode ocorrer à ingenuidade de afirmar que a contrariedade a políticas de legalização da interrupção da gravidez (ou “da vida”, como se coloca a retórica desses grupos) não foi construída ao longo de anos por setores moralmente conservadores da sociedade. E, mais do que isso, que não são, de tempos em tempos, reativadas por instigadores ativos sempre que o assunto volta a ganhar saliência no debate público. Mas, adota-se aqui a concepção de que opiniões e preferências são em sua larga maioria, antes de tudo, conformadas pela persuasão seja de líderes políticos, seja de grupos de interesse.

fundo de pensão para professores nos Estados Unidos, o *Teachers Insurance and Annuity Association of America-College Retirement Equities Fund* (TIAA, anteriormente TIAA-CREF), uma organização empresarial de serviços financeiros que é a principal fornecedora de produtos financeiros nos campos acadêmico, de pesquisa, médico, cultural e governamental norte-americano. No final da década de 1980 o TIAA enviou cartas a mais de um milhão de pensionistas nas quais explicavam como uma provisão obscura da reforma tributária que estava sendo votada nos Estados Unidos à época acabaria com a isenção de impostos do fundo e, assim, reduziria as pensões, afetando frontalmente os professores.

Como resultado, o alarme disparado pelas cartas do banco e a consequente revolta dos pensionistas, mobilizada pelas cartas, fez com que fundos de aposentadoria do TIAA fossem excluídos da lei tributária votada naquele ano afetando todos os outros fundos de pensão, menos aquele.¹⁵ O tumulto causado pelas cartas (*instigador*) foi o responsável por promover nos pensionistas a percepção clara que aquela reforma teria, para esse grande grupo de professores aposentados (*proximidade*), custos concentrados (*magnitude*) imediatos e benefícios prometidos difusos (*timing*).¹⁶

E quanto maior a diferença entre os benefícios percebidos e os custos percebidos, maior tende a ser a intensidade da oposição do eleitor. A intensidade, entretanto, não assume uma forma de função simétrica para custos e benefícios. Isso ajuda a lançar luz, por exemplo, sobre o caso do Programa Bolsa Família que, quando aprovado, sofreu intensas críticas por parte da oposição que mobilizou a opinião pública, mas que, passados anos, tem hoje a aprovação de políticos de

¹⁵ Detalhes retirados da nota do jornal da Universidade de Pittsburgh em 10 de julho de 1997. Conferir em <https://www.utimes.pitt.edu/archives/?p=5422>

¹⁶ O *instigador*, neste caso, era um agente econômico interessado na continuidade do seu fundo e, portanto, contrário a uma nova regulação de impostos que recairia sobre o seu produto, afetando suas vendas. Mas esse ator pode assumir qualquer papel e defender quaisquer pautas, sem um real compromisso com a verdade, desde que seja capaz de efetivamente mobilizar a *percepção* das pessoas ao redor de uma posição clara sobre uma política específica cujos custos podem recair sobre elas (ou sobre eles mesmos, como no caso do TIAA).

esquerda e direita. Dar mil reais a alguém é diferente de tirar mil reais de alguém. E, no caso do Bolsa Família, políticos, até mesmo Bolsonaro, sabem que uma vez dados mil reais, tirá-los é uma história completamente diferente.

A partir desse modelo de *percepção* de custos e benefícios de políticas torna-se mais factível compreender a razão pela qual algumas políticas, ainda que tenham efeito direto sobre elementos que importam para a vida das pessoas no geral, recebam tão pouca atenção por parte da opinião pública. Em muitos projetos não há elementos suficientes que promovam a percepção das pessoas sobre os custos e benefícios e, então, muitas vezes não há preferência clara por política no eleitorado. Mas para tantos outros, a história é outra.

Poucos políticos têm problemas em determinar, grosso modo, preferências de seus eleitores. Para tal, eles devem estimar a probabilidade de que opiniões sejam mobilizadas (e, nesse sentido, estimar a presença de um *instigador* competente em termos de comunicação e capaz de mobilizar requer atenção), qual será a posição dos seus eleitores em relação ao assunto e calcular os potenciais custos eleitorais de se opor a eles, se for o caso. Estimados cada um desses pontos, a conta é relativamente simples: se o custo eleitoral de se posicionar a favor de uma proposta for mais elevado que o de se posicionar contra, então, considerando o imperativo eleitoral (Mayhew, 1974), a postura tende ser a de se opor.

A simplicidade do cálculo reside no fato de que políticos sabem a posição da maioria de seus eleitores, sobretudo em relação a temas polêmicos e sensíveis cujos custos são mais facilmente percebidos (evidente no alinhamento entre suas opiniões e de seus eleitores em políticas de opinião, c.f. primeiro capítulo). Exemplos substantivos fáceis são quaisquer temas que tangenciem questões morais, como casamento homossexual, aborto e legalização de drogas, que no geral são evitados a fim de esquivar-se de punições futuras.¹⁷ Exemplos de como

¹⁷ Não por acaso leis sobre esses assuntos no Brasil foram todas decididas pelo Judiciário, desonerando o Legislativo dos possíveis custos eleitorais dos conflitos envolvidos nos possíveis debates.

esses assuntos são mobilizados na política como forma de prejudicar candidatos são abundantes, como quando José Serra questionou Dilma Rousseff sobre sua suposta posição favorável ao aborto no debate dos presidentiáveis da TV Globo em 2010 (Folha de SP, 2010), ou mais recentemente, quando Onyx Lorenzoni emitiu um “alerta” público sobre a homossexualidade do seu opositor Eduardo Leite quando disputaram as eleições do Rio Grande do Sul em 2022 (Estadão, 2023), num aceno aos eleitores conservadores e homofóbicos.

Mas não apenas estas políticas são de fácil previsão por parte dos políticos. Arnold também chama a atenção para o caso das políticas politicamente inviáveis (*politically infeasible policies*), isto é, as políticas cujos custos são concentrados e os benefícios difusos. Estas seriam evitadas porque impõem custos concentrados e claros aos eleitores de forma que a atribuição de seus efeitos seria diretamente ligada (geralmente por meio de uma campanha de instigadores, mas não apenas) às posições dos legisladores em votações nominais (1990, p.73). Isso, conseqüentemente, geraria um efeito eleitoral potencialmente claro e negativo para políticos, de forma que o peso de votar a favor se torna grande demais. A tendência, assim, é que eles evitem se posicionar, ou se oponham.

4.2 O que eles fazem e o que dizem fazer?

O problema é que nem sempre é fácil evitar um tema ou se opor a ele. O eleitor não é o único ator envolvido nesse cálculo, porque não é somente ao eleitor que um político deve satisfação sobre sua atuação. Políticos representam seus eleitores, mas ao mesmo tempo seus partidos: são principais concorrentes. E, como representados, ambos têm expectativas sobre o que políticos entregarão. Se, por um lado, eleitores esperam políticas que os representem, por outro, partidos esperam ter apoio para levar adiante suas propostas. Por vezes, as preferências conflitam. Quando um partido faz uma proposta e decide levá-la à votação é razoável supor que ele tem o intuito de aprová-la. E, para tal, ele conta com seus parlamentares. Mas o que um político faz quando a situação que se coloca é a da votação de uma proposta a qual seu eleitorado, em particular, é contra, mas seu partido é favorável?

Especificamente sobre o caso brasileiro, hoje é quase uma platitudo falar que as regras de funcionamento interno do Congresso contribuem para que se verifiquem altas taxas de disciplina partidária entre parlamentares brasileiros (Figueiredo & Limongi, 1999; Freitas, 2013). Lideranças partidárias podem, como prevê a literatura, distribuir cargos em comissões, pastas ministeriais, entre outras vantagens. Esses elementos, apesar das forças supostamente opostas do sistema eleitoral (Pereira & Mueller, 2003), garantem que, ao menos em votações de matérias legislativas, parlamentares brasileiros ajam como esperam seus partidos.

E na prática isso se verifica. Caindo no perigo de dizer o trivial, as taxas de disciplina partidária no país, ainda que com algumas flutuações, é elevada e comparáveis a outros casos de presidencialismos multipartidários mundo afora, inclusive o das “democracias industriais consolidadas” (Carey, 2009). Desde a promulgação do atual sistema institucional, a disciplina partidária média nunca ficou abaixo dos 80%, como já fora demonstrado no primeiro capítulo no gráfico 1.

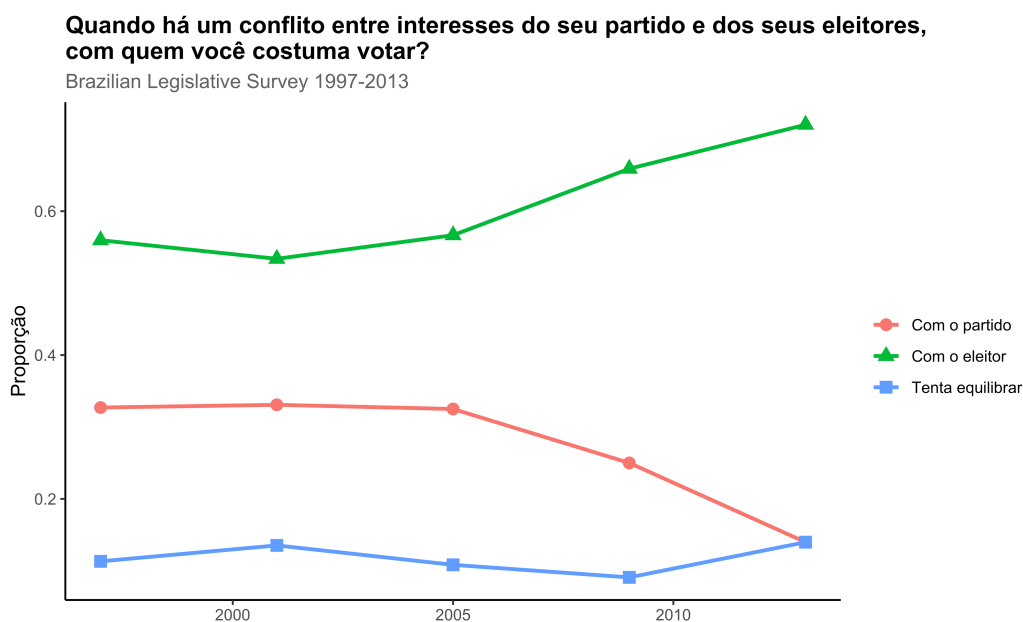
Previsibilidade parece ser a regra da casa. Lideranças partidárias no Brasil, portanto, não têm grandes problemas em lidar com parlamentares indisciplinados. Inclusive porque, da mesma forma que podem atuar positivamente para garantir altas taxas de disciplina, seja pela concessão de cargos, seja por recursos, ou por *logrolling*, podem atuar também para punir parlamentares não-cooperativos. Longe de ser a regra do que acontece, mecanismos como esse existem tanto no Congresso, quanto nos próprios estatutos partidários e parecem garantir que deputados andem na linha (ponto também explorado no primeiro capítulo).

Mas o que isso significa? Que deputados quase nunca privilegiam seus eleitores? Eles não têm representação, apenas os partidos têm? Ou, que nunca há divergência entre eleitores e partidos, e por isso parlamentares não precisam discordar dos partidos?

Apesar das altas taxas de disciplina apontarem numa direção, dados atitudinais mostram um cenário diferente. Quando perguntados sobre o que fazem

na eminência de um conflito de interesses entre seu eleitor¹⁸ e seu partido, quase 80% dos deputados respondem que preferem privilegiar a opinião de seus eleitores ao invés do seu partido, conforme o gráfico (13) abaixo.

Gráfico 13 - Preferência de voto legislativo: partidos ou eleitores



Elaborado pela autora com base nos dados do Brazilian Legislative Survey (1997-2013)

O contraste disso com a taxa de disciplina partidária deixa claro que o agregado das votações no interior do Congresso não é capaz de demonstrar possibilidades de divergência de interesses. Sabe-se que a maioria das matérias votadas no interior do legislativo não mobilizam o eleitor. Nem de maneira orgânica, nem por meio de instigadores. Ainda que aconteçam muitas audiências públicas e haja grupos de interesse presentes em muitas votações, a maior parte das matérias

¹⁸ A pergunta especificamente coloca em oposição o partido e “as necessidades da região”, o que aqui traduzi como “seus eleitores”. A série temporal se encerra em 2013 por conta da disponibilidade dos dados – em 2017, a onda mais recente divulgada, a pergunta não foi aplicada.

votadas passam “silenciosas” pela cabeça do eleitor que, como vimos, não sabe dizer o que parlamentares fazem ou decidem no seu dia-a-dia.

Além disso, como já argumentado, nem todas as políticas votadas têm os elementos que Arnold (1990) lista para que o eleitor possa fazer a ponte analítica entre votação e percepção do efeito que isso trará para sua vida. E, claro, nem todas elas implicam em custos concentrados e benefícios difusos. Nem todas, mas algumas implicam. Nestes casos, como parlamentares agem?

4.3 Desenho de pesquisa

As Ciências Sociais, como também a Psicologia, têm longa tradição de uso de métodos de triangulação de evidências (Denzin, 2009; Denzin & Lincoln, 2008; Santos et al., 2020) a partir de uma perspectiva que aposta no pluralismo metodológico (Carter & New, 2004). Essas metodologias, entretanto, têm falhas ao não conseguir fornecer explicações consistentes a achados que, coletados e analisados por diferentes lentes metodológicas, apontam para respostas que sugerem caminhos por vezes opostos (Blaikie, 1991).

Com o intuito de se esquivar de tais falhas, esse capítulo adapta um desenho de pesquisa de metodologia mista integrativa, proposto por Seawright (2016). Na proposta do autor, desenhos integrativos fazem uso de metodologias diferentes, combinando-as de forma que um método deve suprir as fraquezas de outro método a fim de possibilitar fazer inferências mais robustas e acuradas que aqueles baseados numa só abordagem metodológica ou na triangulação de evidências como ferramenta metodológica.

Não é tarefa simples encontrar casos em que existe uma divergência clara entre eleitores e partidos. Como já explorado do longo desse trabalho, são necessários vários elementos para que eleitores formem opiniões sobre políticas (Arnold, 1992). Pode-se pressupor divergência sobre uma série de assuntos, sobretudo em relação a medidas de austeridade, que costumam desagradar o eleitor, ou ainda contrapor dados de opinião pública com determinadas votações.

Assim, para dar uma resposta à pergunta desse capítulo, o caso da reforma da previdência de 2003 será explorado. A reforma previdenciária do setor público foi encabeçada por Lula em seu primeiro ano de governo. Sua proposta era supostamente inesperada, uma vez que o PT sempre havia, até ali, se posicionado contrário a *reformas* da previdência. A proposição do governo enfrentou divergência no interior da bancada, que, por uma série de razões explicadas abaixo, não estava convencida sobre a sua necessidade. Sem uma bancada coesa, o partido enfrentou ruzgas com diversos parlamentares e, para minimiza-las, recorreu a diversas estratégias para conseguir aprova-la. Apesar da orientação do partido, nem todos os deputados consentiram e alguns votaram contra a proposta do governo. Estes indisciplinados foram, posteriormente, expulsos do PT. Os meandros, contexto e motivações desse caso serão explorados no capítulo.

Foram utilizados indicadores quantitativos descritivos de disciplina partidária, calculados a partir dos dados disponibilizados pelo Cebrap (Nipe Cebrap) entre 1989 e 2019. Argumenta-se que, pela própria natureza desses dados, isto é, estatísticas descritivas baseadas nas médias numéricas agregadas de um indicador do comportamento legislativo, não é possível compreender motivações, nem mesmo explicar o comportamento daquelas unidades observacionais que são naturalmente “achatadas” no cálculo de médias estatísticas, ou seja, os desvios. Nesse sentido, com o intuito de compreender e explicar as motivações dos parlamentares que votaram a favor (captados pelas médias) e da minoria que votou de forma contrária à reforma, foram coletados e analisados dados qualitativos a partir de entrevistas em profundidade semi-estruturadas com atores políticos chave.

A escolha dos entrevistados se deu da seguinte maneira: todos os petistas que votaram contra a reforma da previdência de 2003 foram contatados e, a partir de suas narrativas e da análise de suas histórias e trajetórias pessoais e políticas, outros parlamentares com histórico semelhantes foram contatados. Foram obtidos relatos de três parlamentares contrários, Luciana Genro, Babá e Heloísa Helena. Todos os três têm histórico de envolvimento pessoal com o movimento sindical e de militância política junto à base do PT. Além disso, foram coletados relatos de dois personagens que votaram a favor da reforma: uma deputada com histórico semelhante ao dos dissidentes – também com história pessoal intrinsecamente

ligada ao sindicalismo, e militância de base, Telma de Souza, além do presidente do partido na época, José Genoíno. O roteiro específico das entrevistas, bem como detalhes da listagem dos entrevistados encontra-se no Apêndice 3.

Além disso, foi realizada uma reconstrução do contexto por meio de documentos históricos de centrais sindicais relevantes no caso, do PT, da Câmara dos Deputados, além do acervo dos principais jornais do país e seus editoriais, com o intuito de captar narrativas de mobilização da opinião pública e construção do debate. Esses materiais foram integrados ao longo da narrativa da reconstrução do caso, ao passo que as *rationales* foram investigadas a fim de captar as motivações dos atores envolvidos, bem como explicar as nuances e as decisões tomadas que as médias de disciplina partidária não têm a pretensão e, como consequência, não são capazes de captar ou explicar.

4.4 Um caso de divergência: a reforma da previdência de 2003

Explorando o caso da Reforma da Previdência ocorrida no Brasil em 1998 durante o governo FHC, Figueiredo e Limongi (1999) argumentam que esse tipo de proposta é uma política politicamente inviável: “não só pelas perdas que elas impõem, mas também (...) [por]que tornam fácil a identificação dos responsáveis pela sua aprovação ao exigir votações nominais (...)” (p.197).

O cenário na época era de alarme em relação à capacidade de sustentação do setor previdenciário e desequilíbrios fiscais (Tafner, 2012). Com tramitação iniciada em 1995, a reforma de 1998 levou quase 4 anos para ser aprovada.¹⁹ A “reforma da previdência do trabalhador de iniciativa privada” estabeleceu critérios para aposentadoria proporcional: 53 anos de idade e 30 anos de contribuição para homens, e 48 anos de idade e 25 anos de contribuição para mulheres. Ficava vetada a possibilidade de aposentadoria por “tempo de serviço”. Ainda vetava a

¹⁹ Para uma rica reconstituição da história das reformas da previdência no Brasil ponto a ponto ver Hecksher (2015).

possibilidade de acúmulo de benefícios da previdência social ou de pensão e salário no serviço público. Servidores públicos, grupo de pressão extremamente influente no Congresso, ficaram, grosso modo, de fora dessa proposta.

Naquela época, o resultado final pode ser explicado pela natureza do processo decisório e a própria natureza da reforma. O que foi aprovado sem grandes dificuldades foram as medidas que afetavam interesses potenciais de futuros beneficiários da iniciativa privada e o que foi rejeitado foi tudo aquilo que afetava os beneficiários atuais ou aqueles prestes a se beneficiar das leis previdenciárias vigentes (Figueiredo & Limongi, 1999, p. 221). O ponto dos autores, especificamente, é chamar a atenção para como o sistema político brasileiro deu conta de aprovar a reforma de 1998, *apesar* de ela afetar “diretamente os interesses imediatos de grupos altamente organizados e com considerável poder de mobilização, e os interesses potenciais de amplas camadas da população” (p.222).

O ponto, aqui, entretanto, é justamente o *apesar* da questão. Como parlamentares lidaram com os custos eleitorais de aprovar uma política que implicava em custos concentrados para grupos organizados da sociedade?

A reforma de 1998 tem consigo a justificativa de que, exceto alguns pontos específicos, os custos só se imporiam aos futuros potenciais pensionistas da iniciativa privada, deixando de fora os trabalhadores altamente organizados: os servidores públicos. Essa parte ficou como uma pendência para o próximo governo que teria “que dar passos além do atual governo”, como afirmara o economista Raul Velloso em entrevista ao Estadão (Estadão - Acervo, 2002b). Caberia ao governo Lula promovê-la.

Expectativas colocadas, “o discurso da grande mídia era de que a reforma da previdência (de 2003) tinha que tirar os ‘privilégios’ dos servidores” (Genro, 2023, ironizando). Apenas ela poderia acabar com a “sina dos trabalhadores de segunda classe (da iniciativa privada), [que são] espoliados para que brasileiros de primeira classe (servidores públicos) mantenham benefícios totalmente incompatíveis com um país de miseráveis como o Brasil” (Estadão - Acervo, 2003d). O discurso era de que “a reforma seria um bem para o país, é a mais importante (...). O resto é perfumaria”, disse José Cechin, Ministro da Previdência

de FHC, se referindo ao governo recém eleito em entrevista para o Estadão (Estadão - Acervo, 2002a). “Ninguém quer largar o osso”, estampava a então influente revista Veja, criticando a resistência de servidores à reforma.

Em meio à reação do setor privado à reforma de 1998, a reforma de 2003 se colocou num cenário distinto. Foram apenas 8 meses entre o início e o fim da tramitação. E, diferentemente da reforma de FHC, a reforma de Lula concentrava custos num dos grupos mais organizados da sociedade e, ao mesmo tempo, historicamente parte orgânica da sua base eleitoral: os servidores públicos.

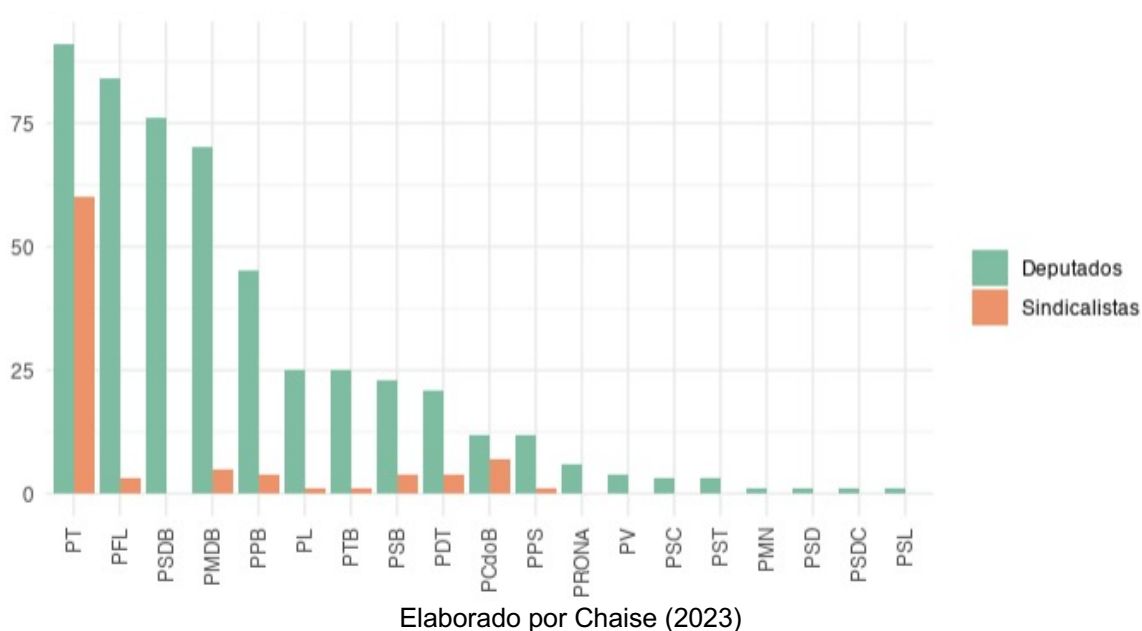
O texto do projeto de 2003 era uma tentativa de aproximar o sistema previdenciário do servidor público àquele aprovado para a iniciativa privada durante o governo FHC. A proposta fazia com que o cálculo da aposentadoria de servidores se baseasse não mais no salário da ativa, o valor que o servidor ganhava no momento do pedido de aposentadoria, mas pela média salarial ao longo de sua vida. Além disso, instituía o teto do INSS, com um corte aos rendimentos que ultrapassassem o valor. Havia a possibilidade de complementação da pensão, mas que só seria paga caso o servidor optasse por contribuir para o fundo complementar, a ser criado. Além disso, reajustes salariais de servidores não se refletiriam mais diretamente nas aposentadorias, e ficava instituída a cobrança de 11% dos inativos. O tempo mínimo para aposentar-se deveria ser de no mínimo 35 anos de contribuição para homens e 30 anos para mulheres. A idade mínima seria de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Além disso, seja pela idade, seja pelo tempo de contribuição se somava ainda uma exigência de 20 anos de exercício no setor público, 10 anos de exercício na carreira e 5 anos no cargo.

4.5 Até tu, Brutus? A inesperada reforma de Lula e do PT

Interessa aqui dar ênfase no contexto da proposição. Opositor ferrenho de *reformas* da previdência desde sempre, Lula se elegeu em 2002 após anos de tentativas falhas de conquistar a presidência. A vitória foi histórica não apenas por si só, mas também porque a campanha foi toda construída sem deixar de lado a base eleitoral orgânica do PT: trabalhadores, sindicalistas e servidores públicos.

Isso se reflete no fato de que em 2003 o PT era o partido que tinha eleito o maior número de sindicalistas para a Câmara dos Deputados: 67% dos deputados eleitos pelo partido tinham ligações com centrais sindicais e sindicatos de trabalhadores naquele ano (Chaise, 2023), conforme o gráfico 14. Além disso, 31% dos ministros do governo Lula também tinham histórico de vinculações sindicais, inclusive o então ministro da Previdência Social, Ricardo Berzoini, ligado ao sindicato dos bancários.

Gráfico 14 - Deputados eleitos em 2002 diretamente relacionados a sindicatos

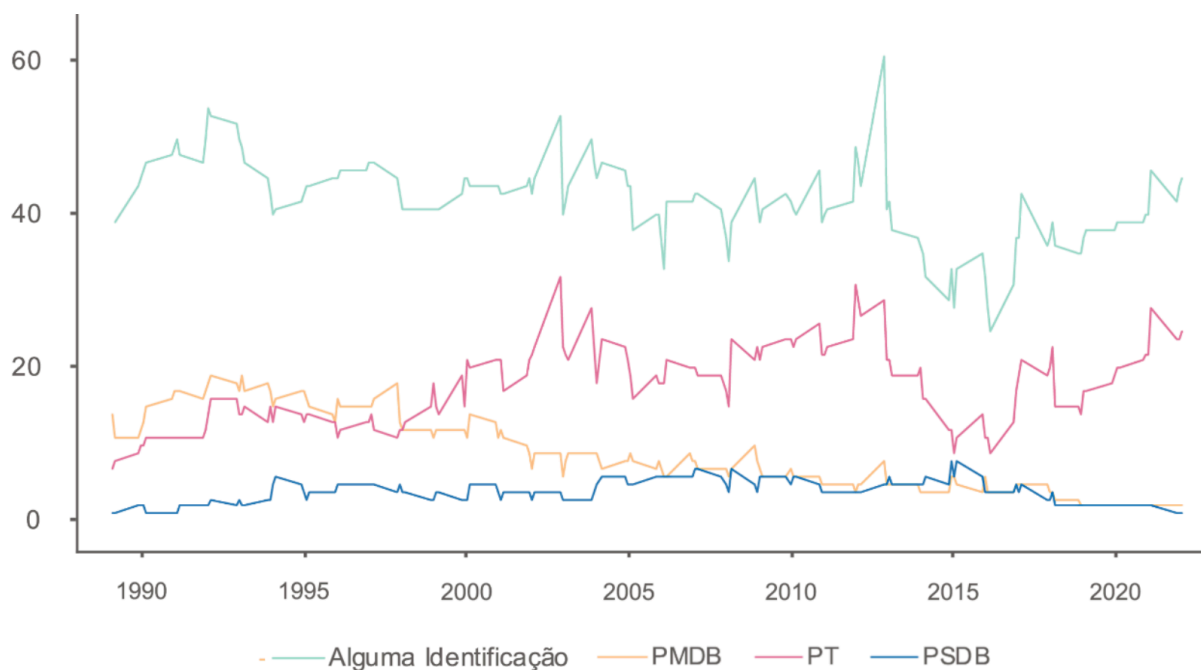


As ligações do PT com os sindicatos, sobretudo aqueles organizados pela Central Única dos Trabalhadores, a CUT, e os servidores públicos foram longamente detalhadas pela literatura (Amaral, 2013; Davidian, 2013; Keck, 1992, 2010; Meneguello, 1989). O rótulo de “o único partido de massas brasileiro” (Amaral & Meneguello, 2010; Meneguello, 1989) não veio à toa. Dados do ESEB de 2002 mostram que 41,4% dos filiados ao PT eram também filiados a algum sindicato ou tinham algum membro da família filiado a um sindicato (ESEB, 2002). Cria e criatura de movimentos sociais, as pretensões, críticas e propósitos do partido e dos movimentos sempre foram alinhadas. Mesmo em relação à organização partidária,

o PT se esforçou para superar restrições da legislação e garantir espaços para os movimentos sociais no processo decisório organizacional (Amaral, 2013).

Por ter um enraizamento social forte, o PT também sempre foi um dos partidos com maiores taxas de identificação partidária frente ao eleitorado. Dados do Datafolha apontam sua vantagem em identificação partidária espontânea no país, mesmo durante o escândalo do mensalão, em 2006, e o impeachment de Dilma em 2016, conforme o gráfico 15.

Gráfico 15 - Identificação partidária no país desde 1989 até 2022



Elaborado pela autora com base em Meneguello & Amaral (2022) a partir de dados do Datafolha cedidos por Cesar Zucco.

Imbricados desde o berço, a expectativa de que o PT desse forma institucional às demandas represadas de sindicalistas, trabalhadores celetistas e servidores públicos era grande. Mas, se por um lado o início do primeiro governo Lula colocava um fim simbólico à uma era PSDBista “neoliberal” e dava esperanças de voz à essa população, por outro, o governo também tinha que lidar com o

compromisso que assumira com a manutenção da estabilidade econômica, patente na famosa “Carta aos Brasileiros” de 2002.

Sinais de que Lula honraria sua promessa com o mercado vieram desde cedo. A começar pela cerimônia da entrega do projeto da reforma ao Congresso. Lula saiu do Palácio do Planalto e levou, acompanhado de outros petistas, a proposta às mãos de José Sarney na rampa do Congresso Nacional em 30 de abril de 2003 (Agência Senado, 2003) em explícita sinalização de comprometimento pessoal com a reforma. Entretanto, não sem antes ter sido saudado por protestos de servidores públicos em frente ao Congresso. Se na história mobilizada por Arnold (1992) as cartas do TIAA eram os instigadores contra a taxaço, servidores públicos organizados tomariam esse papel para si no caso brasileiro.

Figura 4 - Capa do Estado de São Paulo de 1 de maio de 2003: Lula entrega da proposta da reforma da previdência nas mãos de Sarney



Fonte: Acervo O Estado de São Paulo

Mas, como aprendeu-se com a análise da morosidade da reforma de 1998, o impacto de uma votação como a da PEC da Previdência tem um peso muito maior para aqueles que no púlpito são obrigados a declarar sua posição (Arnold, 1992; Figueiredo & Limongi, 1999) sem grandes justificativas, sem reverberar numa maior confiança do mercado financeiro (Estadão - Acervo, 2003c), e sem editoriais de grandes jornais reforçando o quanto eles incitam confiança (Estadão - Acervo,

2003b), como aconteceu com Lula. Nas bases, a política é outra, e Lula sabia disso: “as senhoras e os senhores (deputados e senadores) são os donos do jogo” afirmara ao formalizar sua proposta oportunamente às vésperas daquele 1º de maio (Estadão - Acervo, 2003a).

4.6 Nas bases, a política é outra: os movimentos dos “donos do jogo”

A fama de “único real partido brasileiro” não veio à toa. Apesar das suas muitas correntes internas (Ribeiro, 2008; Secco & Costa, 2018), o PT sempre prezou pela sua coesão partidária. O partido conta diversas regras para coibir o individualismo e promover uma feição coletiva ao grupo (abordadas no primeiro capítulo desta tese). Desde requerer uma proporção do salário de eleitos e indicados como pagamento pela filiação, até cláusulas para a expulsão de membros indisciplinados são recursos do qual dispõe para coibir possíveis dissidentes. Não por acaso, na prática, isso sempre reverberou nas suas elevadas taxas de disciplina partidária, consideravelmente acima da média em comparação ao restante dos partidos brasileiros (gráfico 16).

Gráfico 16 - Média da taxa de disciplina partidária por ano – destaque PT



Elaborado pela autora com base nos dados do Nipe Cebrap

Durante a votação da reforma da previdência isso não foi diferente. Apesar disso, o núcleo da sua base social, ainda que em parte heterogênea (Samuels & Zucco, 2018, p. 89), era contrário a *reformas* da previdência, assim como era o Lula de 1998.²⁰ Passados apenas 5 anos desde a massiva oposição que fez com que a reforma de 1998 (EC nº 20/1998) levasse quase três anos para ser aprovada, porque haveriam de ter mudado de opinião?

A maioria realmente não mudou. Do lado de fora, custou à CUT, sob o comando de um “petista reformista” fazer essa mudança acontecer. Dois meses depois da entrega da proposta de emenda constitucional que daria origem à reforma, o deputado petista Luiz Marinho, ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, foi eleito presidente da CUT. A eleição, como detalha Chaise (2023), aconteceu entre tensões de uma ala que almejava fazer oposição ao governo, e outra mais reformista, que via proveito em se envolver nas negociações de pontos controversos da reforma e tentar galgar para si alguns benefícios sem desgastar o governo recém eleito.

O congresso que elegeu Marinho também definira uma estratégia de apoio à Lula com o intuito de garantir a influência dos trabalhadores no governo (lembrando aqui que a maioria dos deputados petistas eram sindicalizados). “A central, em alguns momentos, apoiará de forma tranquila e transparente ações do governo, quando corresponderem aos interesses dos trabalhadores”, afirmara Marinho na sua primeira entrevista à Folha de São Paulo, em junho de 2003 (Folha de SP, 2003b). A orientação supostamente era de “criticar e fazer manifestações contra o que não interessa” (Folha de SP, 2003c). Mas, nessa mesma entrevista,

²⁰ Cabe lembrar aqui do famoso “O companheiro Kandir ajudou a gente” gritado pelo deputado Chico Vigilante (PT-DF), comemorando quando o ex-ministro do Planejamento, Antônio Kandhir (PSDB-SP), “errou” o voto e se absteve da votação do dispositivo que instituía idade mínima para aposentadoria nas regras permanentes da reforma de 1998. O dispositivo teve que ser retirado do texto, já que era o voto de Kandhir, contado como garantido pelo governo, que decidiria pela inclusão ou não da idade mínima no texto (Folha de SP, 1998).

numa ambiguidade de adesão e afastamento, Marinho fincara o pé: “dizer que a reforma [da previdência] é privatista é irreal”, bradando em confrontação aberta e pública com os sindicalizados contrários.

Essa postura nada mais era que um espelho da situação na central sobre o assunto: uma base sindical no geral contrária, e petistas pró-reforma que ocupavam posições decisórias centrais na CUT. A relação de ambiguidade colocava de um lado a combatividade dos sindicatos, e do outro o reconhecimento de que Lula, antes um opositor aos “neoliberais”, agora tinha consigo o ônus do governo. “Quando você é governo, assume responsabilidades com a governabilidade.” (Telma de Souza, 2023). Lula não podia se dar ao luxo de dar de ombros à questão da previdência. Lula e parte da CUT sabiam disso. Mas Lula também sabia que precisava negociar seu apoio junto à sua base, bem como precisava recompensar seus companheiros por suas concessões ao apoiá-lo.

A recompensa da base militante veio de diferentes maneiras. Um exemplo disso reside no fato de que representantes da CUT, na época, conseguiram espaço em todos os conselhos nacionais que reivindicaram (Chaise 2023). Mas, como o bolo não era grande para alimentar a todos, nada disso aconteceu sem desavenças. Muitos ficaram de fora, muitos não queriam sujar suas mãos. A CUT rachou. Com a “CUT no governo” e o “governo na CUT”, dirigentes sindicais históricos também passaram a sentir o peso do que significava governar. Vários setores sindicais desertaram e passaram a integrar uma nova central, a Conlutas. Outros ficaram independentes, outros tantos migraram para novas centrais menores. No racha, muitos servidores públicos saíram da CUT e também do PT (Luciana Genro, 2023, 00:17:56).

Compreender o impacto que a sinalização da CUT pró reforma da previdência teve fica por conta do fato de que, eventualmente, grande parte desses dissidentes deram lastro para a formação de um novo partido, o PSOL, em junho de 2004, apenas 6 meses após a promulgação da emenda da reforma. Numa época em que já era necessário coletar “meio milhão de assinaturas” para criar uma nova sigla, é notável a rapidez da conquista de tal número, que veio, sobretudo e em primeiro lugar, pelo apoio dos servidores públicos sindicalizados, o primeiro setor

social que, decepcionado, “sem pai nem mãe”, dá suporte à criação do PSOL (Luciana Genro, 2023, 00:18:33).

Do lado de dentro do PT a história também não foi fácil. O “ônus do governo” de Lula já pesava nas costas de sua bancada. Bancada essa, como mostrado anteriormente, que pela própria história do partido se opunha às medidas e “continuidades” de FHC, a *reformas* da previdência e tudo o mais. “A gente entrou num conflito com a base, a base do serviço público”, afirmou José Genoíno, presidente do PT à época (Genoíno, 2023, 00:09:02). Muitos deputados, integrantes de movimentos sociais e sindicais, não tinham posição favorável à reforma. Alguns nem mesmo concordavam com a necessidade de fazê-la, em primeiro lugar (Babá, 2023, 00:18:51).

As rugas vinham de antes, algumas eram bem antigas. Muitos petistas já se demonstravam descontentes com as escolhas de Lula para a composição do governo e com os acenos que ele, o presidente do partido, José Genoíno, e o Ministro da Casa Civil, José Dirceu, faziam “ao mercado e às políticas de FHC”. Era o caso, por exemplo, da “ala extremista” do partido.

A reforma da previdência era apenas mais uma delas. Em um caso específico, já nos primeiros meses de governo, os deputados Luciana Genro (à época PT-RS) e João Fontes (à época PT-SE) divulgaram um vídeo de Lula de 1987, no qual ele chamava o então presidente, José Sarney, de “ladrão”. Sarney era, em 2003, presidente do Senado e foi, no teatro da rampa (Babá, 2023, 00:09:43), o receptor do projeto da reforma. Lula teria ficado extremamente magoado e ali já falava sobre afastar os deputados. Luiz Eduardo Greenhalgh (PT-SP), presidente da CCJ, afirmou que ações como essas estavam levando “à destruição do partido” (Agência Estado, 2003a).

Apesar da postura de Greenhalgh, a verdade é que Lula entrara em pé de guerra com parte da sua base parlamentar, ao passo que enfrentava protestos de servidores públicos e de outros atores, como o PSTU (O Globo - Acervo, 2016). Num outro episódio, o líder do PT na Câmara, o deputado Nelson Pellegrino (PT-BA) foi vaiado ao tentar dialogar com os movimentos sociais em um ato em junho de 2003. “Mentiroso, safado, moleque, *ACM*”, gritavam (Diário do ABC, 2003),

enquanto Pellegrino tentava comunicar a disposição da bancada do PT e a sua, pessoalmente aos movimentos, para receber suas sugestões de reparos à reforma. Enquanto Pellegrino tentava dizer que o governo buscaria negociar com os servidores, manifestantes bradavam “Nelson peleguinho” em resposta (Babá, 2023, 00:24:15).

Greves que se espalhavam pelo país, encabeçadas principalmente por sindicatos de funcionários públicos, coabitavam espaços decisórios com atores que alegavam ter grande confiança em Lula e na sua experiência sindical” (Telma de Souza, 2023) e, por isso, se posicionavam à favor da proposta. Ou seja, parte iam às ruas protestar, e a outra parte se colocava a favor da proposta. Apesar das opiniões contrárias, tinham em comum suas origens (sindicais e de movimentos sociais), um partido (o PT), e agentes de representação decisória (parlamentares). O PT estava dividido (Folha de SP, 2003a). Mas também estavam as centrais sindicais e os 42 milhões de trabalhadores do setor público e privado que elas representavam (Rádio Câmara, 2003; da Silva, 2001).

Um exemplo disso é o caso da Apeoesp e a deputada Telma de Souza (PT-SP). A Apeoesp, sindicato dos professores o estado de São Paulo, sustentava uma posição ambígua. Alguns documentos e fundadores, como a então deputada Telma de Souza (PT-SP), apoiavam a reforma e uma interlocução das entidades com o governo (da Silva, 2015; Telma de Souza, 2023). Mas outros documentos oficiais apontam que a Apeoesp era contrária, tendo participado de todos os atos e manifestações convocadas pela CUT e CNTE (a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação) (Apeoesp, 2022). A relação do PT com suas origens mais combativas e organizadas andava às avessas.

Telma era sindicalista desde 1980 e herdou de seu pai, vereador cassado do PTB, o apoio do Sindicato dos Estivadores de Santos, cidade na qual ela e sua família fizeram carreira política (Telma de Souza, 2023, 00:07:52). Desde a década de 1970, era professora na rede pública estadual e ajudou a fundar a Apeoesp na baixada santista. Mais tarde, fundou ainda o PT no ABC paulista. Em 1991 era prefeita em Santos e ajudou a pressionar o ministro da Justiça de Collor, Jarbas Passarinho, em medidas contrárias aos servidores públicos, fortalecendo sua

atuação frente aos sindicatos. Apesar do histórico e da base eleitoral, a deputada apoiou a reforma desde o princípio:

“Eu não tenho problemas em ser contra reformas que, creio, são altamente prejudiciais ao servidor. Mas *não era o caso*. Era um assunto novo (a previdência), e a base do PT sempre foi ligada ao sindicalismo, então foi *muito delicado* fazer essa discussão. Mas *pela confiança no Lula* e na equipe a gente foi seguindo. (...) Quem conhece o Lula sabe que é do caráter dele promover diálogo. Claro, houve *muita divergência*.” (de Souza, 2023, 00:10:03)

Apesar da postura de Telma, a Apeoesp participou de todas as manifestações convocadas pela CUT em 2003 e até “divulgou matérias pagas nas redes de TV contra a Reforma, denunciando o descaso” (Apeoesp, 2022). A manobra de apoiar a reforma era eleitoralmente arriscada, mas era, ao mesmo tempo, uma *aposta em Lula: uma aposta na governabilidade*:

“[Em 1995/1998] não tínhamos obrigação de votar com o governo [ao qual eram oposição], ainda mais uma proposta que estava sendo pautada de costas para as categorias. Quando somos governo, temos de assumir certos compromissos com a *governabilidade*.” (Telma de Souza, 2023, grifo meu)

O comportamento de oposição durante o governo FHC dava lugar à uma aposta em Lula pela *governabilidade*. Ao passo que esse era o discurso oficial do partido, deputados tentavam sinalizar para as bases que ceder em prol do governo não implicava em deixar ninguém de fora. “Isso não vai abalar meu compromisso com os servidores”, afirmava Pellegrino (Agência Estado, 2003b), que atuava há anos como advogado de movimentos sociais e sindicalistas, mesmo apoiando a reforma.

O caminho da governabilidade para “não deixar ninguém de fora” era conhecido pelo PT: o diálogo com as bases. Na expectativa de que isso desse pinceladas de representação aos servidores, sindicalistas e outros contrários à proposta, o PT abriu espaços de comunicação com os mais dispostos. Essa,

inclusive, teria sido a diferença entre a proposta tucana de 1998 e a petista de 2003. Ambos tiveram que fazer reformas pela saúde econômica e pela governabilidade, mas “não houve condições políticas do governo FHC para articulá-las [as do setor público] com a sociedade”, enquanto isso,

“o Governo Lula criou a Mesa Nacional de Negociação Permanente, um fórum de discussões e negociação. Se nós, do PT, que construímos um partido com bases fortes na sociedade *tivemos dificuldades*, imagina um partido que não as possuía, como o PSDB.” (Telma de Souza, 2023)

A eleição de Luiz Marinho, relatada acima, já apontava o norte: um representante da CUT no governo enquanto um representante do governo na CUT. Mas a base petista *pró-governabilidade* reconhecia as dificuldades da estratégia apesar dos esforços de interlocução, sobretudo porque estes esforços não apontavam sucesso certo, nem real possibilidade de acolher as opiniões dos contrários. Evidência disso é que a estratégia não foi suficiente nem mesmo de dar conta da tensão instalada no interior do partido, entre a postura dos “*pró-governabilidade*” e parte dos deputados que, em determinado momento, ganharam uma “*classificação de oposição do PT no PT, os radicais*” (Telma de Souza, 2023).

A deputada Luciana Genro (PT-RS) era parte dos não convencidos, “os radicais”, como eram chamados. Como Telma, Luciana também veio de família petista desde as origens. Seu pai, Tarso Genro, foi cassado durante a ditadura, quando ainda era do MDB. Mais tarde, se tornou advogado de sindicatos, ajudou a fundar o PT e foi deputado federal, prefeito de Porto Alegre, ministro de Estado e governador do Rio Grande do Sul pelo partido. Luciana, como Telma, nasceu em berço petista e sindicalista. Se filiou ainda na década de 1980, e em 1994 foi eleita deputada estadual pelo Rio Grande do Sul, sendo reeleita com o dobro da votação em 1998. Em 1999, Luciana se posicionou contra medidas do governo do petista Olívio Dutra (RS) e a favor de servidores do ensino público do estado:

“O governo queria que a gente votasse contra a reivindicação dos professores. E eu disse não: *eu não vou votar contra; eu fui eleita pelos professores, eu fui eleita apoiando essa causa, né? (...)* E aí eu

votei a favor deles e fui punida na bancada do PT pela minha votação. Não fui expulsa, mas foi punida, eles *me tiraram da vice-presidência da Comissão de Educação*, super importante para mim.” (Luciana Genro, 2023, 00:11:01, grifos meus)

Em 2002, Luciana quase triplicou sua votação e foi eleita deputada federal. Mas “a briga que já tinha se iniciado antes, se aprofundou ali naquele episódio (da reforma da previdência)” (Luciana Genro, 2023, 00:09:01). Luciana e outros petistas se posicionaram de forma contrária desde o início, mesmo já sabendo que haveria pressão no interior da bancada pela aprovação, então

“Quando ela (a pauta) chega, tem uma rebelião bem grande dentro da bancada do PT, muitos deputados se demonstram insatisfeitos. E muitos ameaçam votar contra a reforma da Previdência. E aí entra em campo o Zé Dirceu e o Genoíno.” (Luciana Genro, 2023, 00:16:06)

A dupla José Genoíno, presidente do partido, e José Dirceu, ministro da Casa Civil, era responsável por pastorear a bancada do PT e garantir a *governabilidade*, ou seja, promover a unidade da bancada que, segundo Genoíno, havia fechado apoio ao texto proposto de forma integral (InfoMoney, 2003). A questão era que, apesar da afirmação de Genoíno da mídia, a bancada não estava coesa. Enquanto reuniões da Executiva Nacional do partido eram conduzidas, grupos de parlamentares se reuniam paralelamente para propor ajustes e reparos, contrários ao texto proposto. A situação coloca pressão, inclusive vindo da opinião pública, sobre o partido, Dirceu e Genoíno. A resposta dos dois seguiu a linha e

“fazendo uma pressão gigantesca sobre a bancada, (Zé Dirceu e Genoíno) acabam dizendo que quem votasse contra seria expulso. Então eles avisam que vão expulsar. E aí a grande maioria recua. O Lindbergh Faria foi o último. Inclusive ele só recuou depois que o PT prometeu para ele que ele seria apoiado para ser prefeito de... eu me não lembro que cidade ele foi prefeito depois..., mas eles cumpriram a promessa e ele foi prefeito de fato de uma cidade do interior do Rio.” (se referindo a cidade de Nova Iguaçu, na qual Lindbergh Faria, de

fato, concorreu a prefeitura pelo PT e foi eleito em 2004) (Luciana Genro, 2023, 00:16:50)

A promessa não foi em vão. O contexto era difícil para o PT que, apesar da vitória de 2002, não julgava internamente ter uma base consolidada de apoio no Congresso e acreditava que precisava conquistar uma “base social, política e eleitoral no país, que seria fruto das eleições de 2004” (Genoíno, 2023, 00:58:37). Capilarizar o PT nos municípios nas eleições subsequentes era uma necessidade para o partido “expandir suas políticas e alterar uma correlação de forças para garantir a governabilidade”, segundo José Genoíno, presidente do partido na época:

“A disputa de 2004 era muito maior que apenas ter prefeitos nas cidades (...). Ganhar em 2004 nas capitais e principais cidades com 2º turno foi uma tática para alterar a correlação de forças. Onde a gente tinha nomes capazes de ganhar, a gente priorizou colocar eles lá. Não foi só o Lindbergh, não. Aconteceu com o Raul Pontes em Porto Alegre, com o (Angelo) Vanhoni em Curitiba, em Fortaleza com a Luizianne Lins. Era fundamental ganhar 2004 para chegar em 2006 com condições de ganhar. A gente tinha esse mapa. Era uma política geral do PT.” (Genoíno, 2023, 01:02:27)

Esse era um dos instrumentos do partido, uma “política geral” do partido, para garantir seu plano político futuro e, ao mesmo tempo, garantir que conseguiria dar cabo à sua agenda política. Quem tinha condições de vencer, segundo os cálculos do partido, e quem ficava junto ao partido, votando com ele, disputaria eleições locais. Esse foi também o caso de Telma de Souza, que em 2004 foi eleita prefeita em Santos.

E qual a garantia da estratégia? “Se der merda, é o Lula, essa é a garantia” (Genoíno, 2023, 01:03:47). Com isso em mente e seguindo a orientação da bancada, 80 deputados petistas garantiram, do lado do partido, a aprovação da reforma da previdência na Câmara ainda em agosto de 2003. Oito deputados da base se abstiveram apontando que determinados pontos do texto (como a cobrança dos inativos) sempre haviam sido combatidos pelo PT e não constavam no

programa do governo Lula, de maneira que isso os isentava de consentir. "Não temos condições políticas e morais de votar a favor, (...) não é coerente com a nossa história. Não queremos sair do PT, mas não aceitamos que o PT abandone sua coerência", afirmou Chico Alencar (Folha de SP, 2003d). Apesar do argumento, a Executiva do PT continuava firme, alegando que esta postura era um "rompimento unilateral com o governo e sujeito a punições".

Três deputados, Luciana Genro, Babá (PT-PA) e João Fontes (PT-SE) votaram contra o projeto. "Eu votei contra porque a reforma era o oposto do que eu sempre falei, sempre acreditei, a *minha bandeira eleitoral e de militância*" (Babá, 2023, 00:25:03), confessou Babá, que em 1980 ajudou a fundar o PT no Pará, levado à militância por se incorporar às greves dos professores do ensino superior na década de 1980 primeiro no Rio de Janeiro e, depois, no Pará.

Os deputados contrários sabiam das consequências, que já estavam anunciadas de antemão. O caso foi levado à comissão de ética do partido e, em dezembro de 2003, foram, os três, juntos à senadora Heloísa Helena (PT-AL) expulsos por indisciplina e infidelidade partidária.

"Eu achava que eles não tinham coragem suficiente... de romper com determinados elementos que eu achava que eles patrocínavam... foi uma covardia, uma traição de classe, do eleitor... [Nos expulsar] era alertar aos outros parlamentares do que poderia lhes acontecer." (Heloisa Helena, 2023, 00:34:33)

Heloísa Helena, professora universitária e, à época, senadora por Alagoas era a única que duvidava. Apesar de suas posturas contrárias ao governo Lula desde antes de 2002, quando criticou a escolha de apoiar José Sarney para a presidência do Senado e o nome de Henrique Meirelles para a diretoria do Banco Central, ela confiava que havia espaço para discordância dentro do partido. "A Heloísa vivia furando todos os acordos que tinha comigo", afirmou Genoíno (2023, 01:00:55). Sendo essa apenas mais uma divergência, mesmo podendo sofrer as consequências, votou contra a reforma. Já para os demais a decisão era esperada. Alegavam que já sabiam que "o governo Lula seria um governo de muitas

contradições e que dificilmente a gente ia conseguir continuar dentro do PT” (Luciana Genro, 2023, 00:20:31).

A discordância não era de origem, e eles nem mesmo tinham uma alternativa pronta. Ao contrário, como já citado, tiveram que construí-la frente à expulsão dos parlamentares, pelo Comitê de Ética, do PT em dezembro de 2003.

“Foi uma grande decepção, né? (...) Porque a referência (do PT) no meio dos servidores era muito forte. Inclusive levou a um racha na CUT esse episódio, né? Vários setores que eram da CUT saíram. (...) E muito saíram do PT, né? Inclusive a principal base social que, depois deu lastro para criação do PSOL, os servidores (públicos), foi o primeiro setor social que nos apoiou”, afirmou Luciana Genro (2023, 00:18:33)

De fato, parece ter havido uma grande decepção no “meio dos servidores” e sindicalistas. Dados do ESEB de 2006 mostram substantiva diminuição do número de petistas²¹ que são filiados a algum sindicato ou tinham algum membro da família filiado a um sindicato, 11% a menos que a onda anterior do *survey*, em 2002, quando 27% dizia ser petista e ser filiado a um sindicato ou ter membro da família filiado a sindicato.

A potencial perda eleitoral que o projeto tinha, desde antes de maio de 2003, deixava claro que a vitória da ala pró-governabilidade ao aprovar a reforma tinha um potencial tom pírrico. Os custos eleitorais objetivos eram desconhecidos até ali, mas poderiam ser altos. Quem comemorou foi a oposição. Em meio a protestos de 60mil servidores e atos de depredação da Câmara dos Deputados (Folha de SP, 2003f), parlamentares da oposição, estimulados por Jair Bolsonaro (PP-RJ)

²¹ Infelizmente a pergunta sobre filiação partidária, que seria mais acurada para o argumento, não foi aplicada no ESEB de 2006. Por isso, para fins de comparabilidade, foram utilizadas variáveis que indicavam que o eleitor gostava do PT/era petista, sem necessariamente ser oficialmente filiado ao partido.

cantarolavam: "Você pagou com traição, a quem sempre te deu a mão" (Folha de SP, 2003e).

4.7 O peso da responsabilidade

O movimento era arriscado. A imposição da votação por parte de Lula e a cúpula do partido, incorporada aqui por Genoíno e Dirceu, colocava aos deputados uma escolha difícil. Promover uma agenda dita necessária para a estabilidade do governo e do país, mas que atacava seu eleitorado nuclear? Ou dar de ombros para o cenário político e econômico, para a orientação do partido, e manter o firme seu compromisso desde o berço com o eleitorado?

“Você se comprometeu, você conversou com seus eleitores sobre uma concepção programática a sua vida toda, e as convicções ideológicas que você mostrava ao longo da sua vida militante apontavam para um caminho diferente do que o governo queria naquela hora”, questionou Heloisa Helena (2023, 00:42:17)

A imposição da votação adicionava camadas de conflitos nas duas arenas de política (Immergut, 1992): na arena *eleitoral* petista por forçar que políticos votassem contra os interesses de suas bases; e na arena *legislativa* petista, justamente porque políticos não costumam gostar de mirar o tiro para os próprios pés. No limite, a escolha que se colocava aos deputados era uma escolha de representação: votar com o partido, ou votar com o eleitor? O peso da responsabilidade se chamava “estar no governo”, nas palavras de Heloísa Helena:

“No PT sempre teve disputas internas das correntes, as tendências (...), mas nunca a gente tinha duelado assim como na Reforma. Mas porque a gente não estava no governo antes, né?” (Heloisa Helena, 2023, 00:28:55)

Impor uma política de custos concentrados, como era a da reforma da previdência, por si só já seria um problema. Nos termos de Arnold, a *magnitude* do custo do projeto era clara, enquanto que o benefício era futuro e difuso. E a isso se

somavam outros problemas. O custo não recairia a qualquer principal, mas àquele que compunha a base eleitoral dos políticos enquanto indivíduos e enquanto grupo. Base esta que era extremamente organizada e que não poupou esforços para tornar claro o custo potencial que estava lhe sendo imposto. *Instigadores* natos, sindicalistas e servidores públicos pautaram greves, o debate público, e instâncias internas ao PT. O PT, enquanto grupo, pagaria com traição àqueles que sempre lhe deram a mão?

Por outro lado, o custo de ir contra o partido também estava posto. A proposta era cara ao governo Lula, que queria sinalizar a todos seu compromisso firmado no período eleitoral e também em seus discursos enquanto presidente, pelo equilíbrio fiscal. Se nem mesmo sua base parlamentar apoiasse o custo que ele, metalúrgico e sindicalista, pagou/estava pagando para ser presidente, quem acreditaria que ele seria capaz de cumprir com suas promessas anunciadas na Carta ao povo brasileiro?

Nesse sentido, a tarefa de Lula e da cúpula do partido era dupla. Minimizar o peso da escolha em relação ao seu *core* e ao mesmo tempo convencer deputados de que votar pelo *sim* era o que deveria ser feito: em outras palavras, tranquilizar seus apoiadores e organizar sua base parlamentar. Os movimentos de diálogo do presidente e de sua equipe e a inserção que tinha o movimento sindicalista no governo – a CUT no governo, disposta a negociar o melhor desenho de reforma – foram suficientes para convencer parte dos petistas de votar conforme a orientação da sigla. Na visão de Telma de Souza

“O parlamentar colabora com o partido, mas também é crítico. Tem o Diretório, a Executiva. E nem sempre há acertos (acordos) de primeira. Mas o diálogo e as conversações são necessários pra chegar a um bom termo, que ajuste todas as partes, *principalmente as que são divergentes.*” (Telma de Souza, 2023, 00:41:53)

O grupo pró-governabilidade acreditava que o diálogo que eles conseguiam travar nas instâncias internas ao partido e ao próprio movimento sindical trazia um tom mais democrático para a proposta, como fica expresso na fala de Telma transcrita acima. Daí vinha a ideia de que a melhor postura possível era, não a

simples tomada de posição contra ou a favor, mas a capacidade de influenciar o texto e pincelar preferências no projeto que viraria a emenda constitucional:

“Temos diálogos nas instâncias, mas com conselhos, com movimentos, com a sociedade civil. A gente está sempre numa movimentação de democracia e dialética.” (Telma de Souza, 2023, 00:42:58)

Mas ao passo que um tom democrático aparece na justificativa de Telma, aparece também o compromisso com o governo e com o partido, como já explicitado acima. Os deputados pró-governabilidade sabiam do valor dos “radicais” para o partido – eles poderiam ter sido parte da “política geral” da qual Genoíno falava para as eleições de 2004, sendo peças eleitoralmente importantes para a política de capilarização do PT nas eleições municipais, com vistas a garantir as eleições gerais de 2006. Mas eles sabiam que, a despeito disso, tinham um compromisso com a legenda, como fica patente na fala de Telma de Souza:

“Existia até uma classificação de ‘oposição do PT’, com a qual eu não concordava, porque reconhecia o valor deles. Mas, como disse, *quando somos governo, temos de assumir certos compromissos com a governabilidade.*” (Telma de Souza, 2023)

A Ciência Política sabe, desde *O Executivo e o Legislativo na nova ordem constitucional* (Figueiredo & Limongi, 1999), quais são os elementos que garantem a governabilidade. Dentre os vários fatores, destacam-se a capacidade legislativa do Executivo, o poder de agenda dos presidentes da Mesa Diretora, mas, sobretudo, a capacidade das lideranças partidárias em coordenar suas bases parlamentares e, com isso, conferir apoio previsível às propostas políticas do governo. Em outras palavras, o que está por trás da governabilidade é o partido, enquanto força aglutinadora e coordenadora do comportamento legislativo. Todos os deputados, os que votaram a favor e contra, pareciam saber disso. Telma, particularmente, sabia que devia ao partido a satisfação sobre a sua atuação legislativa:

“*Aqui é partido. A gente propõe, ouve reações, reformula e assim vai. E governa. O PT é aquele que mais consegue fazer esse movimento. Se não fosse assim, eu não estaria mais no partido.*”
(Telma de Souza, 2023, 00:44:53)

Para esses políticos pró-governabilidade, o compromisso com o partido podia existir porque, para eles, permitia dar espaço e possibilidades de interlocução com o eleitor: *a gente ouve, reformula*. Isso importa especialmente para o PT, dado seu grande número de apoiadores e eleitores formalmente partidarizados (Samuels & Zucco, 2018).

A percepção de que era um tema divergente para o partido e o eleitor é clara para todos, como era para Telma no caso da greve dos professores em Santos em 1991 e para todos os petistas na reforma da previdência de FHC em 1998, quando o partido era oposição ao governo. Mas, em 2003, diferente das outras ocasiões, havia outro peso: “Quando você é governo, *assume responsabilidades*”.

Como já foi dito, nem só de posicionamentos vivem os partidos e os políticos. Mas também de recursos de emendas para se tornarem políticas visíveis ao eleitor, como explicita o segundo capítulo; e da possibilidade de um cargo para concorrer em outros pleitos futuros, como o próprio presidente do partido afirmou nas transcrições acima. Mas a “política geral do PT”, claro, só estava disponível para aqueles que cooperassem com o partido, que abrissem mão de sinalizar puramente ao eleitor, para sinalizar o apoio ao partido e à agenda do governo, apesar dos seus custos.

A concepção de que o pesava era a governabilidade também era clara para o grupo dos radicais. “O desafio é quando as concepções pragmáticas, as convicções ideológicas e os compromissos sociais que você faz com os eleitores colidem”, ponderou Heloisa Helena (2023, 00:28:55). A diferença era que eles não estavam dispostos a ceder. Quando a colisão se colocou, Heloisa, Luciana e Babá escolheram seu lado:

“Vocês nos pautaram a expulsão durante vários meses. Hoje, não tenho dúvida, *existe em um setor importante da classe trabalhadora a*

necessidade de que, estas bandeiras que o PT ao nos expulsar demonstra que definitivamente deixou para trás, continuam tendo uma representação política.” (Luciana Genro, 2003)

Heloisa Helena afirma que a expulsão se deu por terem seguido o programa do partido, diferentemente do que o próprio PT argumenta. Luciana e Babá vão em linha similar. Acusaram o PT de traição, de ter mudado, de não ter cumprido com seu programa e seu compromisso histórico com os movimentos sociais, os sindicatos e os servidores públicos. Toda uma camada social cujas “bandeiras tinham necessidade de representação política”, nas palavras de Luciana quando da sua expulsão do partido. O peso da responsabilidade, para os dissidentes, não estava no partido, em *ser governo*, mas em defender suas bandeiras e seus eleitores.

Figura 5 - A escolha dos “radicais”



Fonte: FolhaPress, dezembro/2003.

4.8 Discussão: até a arte tem sua ética

Nem todas as políticas e propostas colocam os principais, eleitores e partidos, em campos opostos na relação de representação política. Mas, quando

isso acontece, o que fazem os agentes? Para começar, mundo afora eleitores têm poucas noções do que fazem e votam os políticos. Brasileiros não fogem à norma. Além disso, Arnold (1992) ensina que eleitores têm dificuldades de entender os efeitos das políticas e, por isso, não têm posicionamentos claros sobre a maioria delas. Isso, entretanto, não implica que eleitores não sejam sensíveis a determinadas questões quando compreendem o efeito dessas políticas aos seus interesses e preferências.

Assim, em cenários específicos, quando o que está em jogo são políticas de custos concentrados e benefícios difusos e há a presença ativa de um *instigador* capaz de promover uma mensagem sobre o efeito danoso dessas políticas aos interesses dos eleitores, o processo se realiza: eleitores, por meio da ação de atores organizados, se opõem a propostas em pauta no Legislativo. Essa oposição se coloca como uma ameaça aos políticos que, guiados pelo imperativo eleitoral, ficam tensionados entre perder o apoio de sua base de eleitores e serem punidos pelos seus partidos ao se recusar sofrer a potencial consequência eleitoral de apoiá-los em votações específicas.

Ou seja, nem todas as políticas são divisivas, mas as que são, são políticas relevantes para os três atores: ao eleitor, que é diretamente impactado pelo seu efeito; aos partidos, como parte da sua agenda de governo e da tarefa de aprovar políticas; e aos políticos, que ficam com ônus de ir à plenário e contrariar sua base. Explorando o caso de uma política específica, a reforma da previdência de 2003, cujo impacto era direto no bolso de eleitores que integram um dos setores mais organizados da sociedade, os servidores públicos, esse capítulo mostra o que o agente faz quando é posto num cenário de pressões cruzadas, quando uma situação de colisão de interesses entre os principais se impõe.

A reforma de 2003 salta aos olhos por ter sido encabeçada por Lula e o PT. O governo anterior, de FHC, havia enfrentado forte polêmica e oposição quando da votação da reforma da previdência do setor privado, iniciada em 1995 e concluída apenas em 1998. Parte substantiva da responsabilidade pela morosidade em aprovar a proposta foi da oposição, sobretudo do PT, intrinsecamente ligado aos movimentos sindicais e mais organizados da sociedade. A consequência da oposição ferrenha, entretanto, foi ter “sobrado” para o governo subsequente,

petista, a parte da proposta que, para cumprir com o plano de responsabilidade fiscal necessário às contas públicas do país, demandava alterar as leis previdenciárias dos servidores públicos.

Ciente da dificuldade que enfrentaria, principalmente em meio a rugas internas quando da sinalização pró-mercado assinada na Carta aos brasileiros de 2002, Lula e a cúpula do PT precisariam agir para garantir apoio legislativo e uma relação amistosa com sua base eleitoral organizada a fim de mostrar que seu compromisso assumido com setores econômicos era factível e seria aprovado como agenda de governo. Coube, portanto, ao partido o jogo de incluir sindicalistas no governo, formalmente falando, e estender a eles o peso da responsabilidade de governar.

O movimento não foi nem sutil, nem suave. Apesar do elevado número de sindicalistas integrando formalmente o governo, a base parlamentar do PT expressava interna e externamente suas divergências com o aceno às pautas que eles estavam tão acostumados a combater poucos anos antes. E que combatiam desde o início, sendo Lula incluso nisso dado seu passado militante, sindical e de oposição pública.

A partir da adaptação de um desenho de pesquisa de metodologia mista integrativa (Seawright, 2016), dados qualitativos foram coletados e mobilizados para fazer o caso de que o comportamento dos deputados petistas que votaram favoráveis à proposta da reforma da previdência de 2003 era empiricamente esperado conforme as evidências quantitativas apontavam, ou seja, dadas as altas taxas de disciplina partidária no país e, sobretudo, no PT. Mas, por partir de estatísticas baseadas nas médias numéricas agregadas de um indicador do comportamento legislativo, deixam de fora a possibilidade de explicar o comportamento daqueles que se posicionaram contrários e mantiveram sua postura quando da votação da reforma em 2003. Neste sentido, foram conduzidas entrevistas em profundidade semi-estruturadas com atores políticos chave que votaram de forma divergente; junto à uma reconstrução do contexto por meio de documentos históricos de centrais sindicais, do PT, da Câmara dos Deputados e acervos dos principais jornais do país. Integrando essas diversas fontes de evidências empíricas, o intuito foi investigar as *racionales* e captar as motivações

dos atores envolvidos, bem como explicar nuances e decisões tomadas que as mídias de disciplina partidária não são capazes de captar ou explicar.

Os resultados apontam que apesar dos esforços do PT em incluir sindicalistas no governo e dividir com eles a responsabilidade de governar, isso não foi suficiente para convencer toda a base parlamentar de anuir com um projeto o qual sempre haviam sido contrários e cujo posicionamento reverberava aos seus eleitores fiéis. Parte dos parlamentares incorporou o discurso do governo, afirmando que conduzir a necessária reforma, era uma possibilidade de influenciar o texto final. Possibilidade esta que não havia sido posta à mesa quando da votação da reforma de 1998. Mas isso não foi suficiente para convencer substantiva maioria de parlamentares. Coube ao partido, portanto, apelar para medidas de arrebanhar sua base que oscilaram desde a promessa de cargos futuros, sobretudo nas eleições municipais de 2004, até medidas mais extremas, como a ameaça de expulsão dos indisciplinados.

No discurso dos entrevistados favoráveis, substantivamente a então deputada federal pelo PT, Telma de Souza, e o presidente do partido, José Genoíno, as motivações pela anuência passam por argumentos como a necessidade de governar, “governabilidade” e a responsabilidade de votarem conforme o que for melhor para o bem comum do grupo. Ou seja, o discurso dos favoráveis gira ao redor da governabilidade e do partido. *“Aqui é partido”*, expressou Telma.

Por outro lado, entre os contrários expulsos, nomeadamente, Luciana Genro, Babá e Heloísa Helena, as motivações são substantivamente diferentes. Apesar de uma retórica patente, expressa em afirmações como aquelas que versam sobre a traição das origens que o PT teria cometido, reside a questão do compromisso político assumido por eles desde o princípio com seus eleitores e sua base orgânica de apoio transmutadas em falas que tocam em pontos como ideologia, das bandeiras políticas, daquilo que acreditam e sempre defenderam. Ora, defenderam frente a quem? Aqueles que garantem aquilo que a Ciência Política ensina que é o objetivo de todos os políticos: a sua sobrevivência política, isto é, o apoio de seus eleitores.

Ou seja, a esmagadora maioria dos deputados petistas que votou de maneira favorável à reforma da previdência, apesar de contrariar as expectativas de sua principal base eleitoral histórica, o fez por acreditar na necessidade de apoiar o seu partido como governo com o intuito de garantir governabilidade. O apoio também veio atrelado a cargos, a possibilidade de se manter no partido e a de disputar prefeituras nas eleições que aconteceriam no ano seguinte, ganhando, com isso, a oportunidade de se fortalecer com a sua base eleitoral geográfica. Numa linha, a opção deles num cenário divergente, frente a essas moedas de troca e suas convicções, foi pelo lado do partido. Por outro lado, a minoria que permaneceu resistente e votou de forma contrária à reforma de 2003, mesmo sabendo da possibilidade de expulsão, o fez se alinhando ao discurso de representação de interesses, de compromisso com seus representados e as bandeiras que sempre defenderam. Em suma, sua opção se deu pelo lado do eleitor.

Mas porque exatamente a maioria votou contra o eleitor? Ainda que se possa argumentar que alguns políticos têm orientações ideológicas mais distantes e são mais alheios aos seus eleitores que outros, deputados do PT, no geral, têm maior proximidade com eleitores que a média, o que se reflete nas altas taxas de identificação partidária, exposta ao longo do capítulo. O que levou, então, a maioria a dar de ombros às demandas do servidor público, parte da sua base eleitoral?

Argumenta-se aqui que há, também nesse aspecto, uma relação essencialmente assimétrica entre eleitores e partidos. Ainda que a sanção do eleitor exista e seja uma ameaça potencial na vida de políticos, ela é periódica e difusa. Os eleitores não se lembram do seu voto, e não acompanham o trabalho legislativo, como já foi mostrado. Ainda que políticas de elevado impacto econômico mobilizem a sua atenção por meio de instigadores, eleitores têm dificuldade em compreender o sistema eleitoral brasileiro, como mostra o primeiro capítulo. Sem compreender seu funcionamento, é difícil ter clareza sobre a quem se deve a responsabilidade do problema ou da política que o desagrada (Manin, 2013).

O partido, por outro lado, dispõe de diversas ferramentas e recursos para convencer políticos. A partir do monitoramento e cobrança do voto em relação à orientação das lideranças; passando pela possibilidade de suspensão de

deputados infiéis, como também aconteceu com Tábata Amaral no caso da reforma da previdência de 2019; à expulsão do partido, como no caso dos “radicais” em 2003; até à distribuição de cargos de interesse dos políticos, como no caso de Lindbergh Faria e a disputa pela prefeitura de Nova Iguaçu-RJ, que José Genoíno apresentou como “uma política geral do PT” de capilarização do partido nas eleições de 2004, partidos têm recursos e formas de fazer valer sua influência sobre o comportamento de políticos. Ao político, cargos e ambição; ao partido, apoio.

Longe de debater a normatividade de qualquer uma das posições, não se pretende aqui afirmar que uma ou outra opção, pelo eleitor ou pelo partido, é mais apropriada ou correta. Ambas as escolhas, pelo eleitor e pelo partido, carregam consigo justificativas razoáveis, cada uma à sua maneira: a representação do eleitor é necessária e esperada, assim como é também esperado que políticos ajam conjuntamente, de forma coordenada e, com isso, garantam que o sistema político funcione, que governos possam governar e que políticas públicas necessárias sejam aprovadas para o bem dos cidadãos, mesmo quando o bem é difuso, futuro, e quando ele acarreta custos eleitorais aos políticos. O peso da responsabilidade é real, independente da escolha por um lado ou outro. Ao fim e ao cabo, a política pode até ser a arte do possível, mas, como adverte o historiador Tony Judt, até a arte tem sua ética

5 CONCLUSÕES

A relação de representação política está no âmago do sistema democrático em praticamente todas as experiências concretas contemporâneas. Através dela se torna possível tanto legitimar o governo representativo (Manin, 1997), quanto estruturar governos e sistemas políticos. O exercício da representação por atores políticos designados para isto através de eleições periódicas proporcionará as decisões políticas que se transformam em debates públicos, legislação e serviços públicos.

Mas, apesar de já ter sido substantivamente esmiuçada em trabalhos de abordagem teórico política, à representação política coube, majoritariamente, um papel coadjuvante nos trabalhos empíricos de Ciência Política. A partir disso, de uma perspectiva essencialmente institucionalista, esta tese teve como objetivo se debruçar sobre aspectos da representação e, assim, propor um olhar mais realista à essa relação.

A teoria política propõe uma leitura inicial sobre a relação de representação que parte de dois atores, um representante e um representado, o que é transposto na teoria de delegação em um agente, associado aos políticos, e um principal, associado aos eleitores. Essa é uma simplificação analítica, mas, ir além dela permite entender com mais realidade diversas situações concentradas da política. Assim, esse trabalho propõe um enquadramento teórico analítico que coloca ao menos mais um principal nessa relação: partidos políticos.

Políticos, assim, respondem a dois principais diferentes, eleitores e partidos, e devem a eles satisfações porque dependem de ambos. Dos eleitores, querem o voto, e dos partidos, querem acesso a recursos, como a possibilidade de concorrer às eleições, nomeações para cargos, etc. Mas atores diferentes têm também preferências distintas, de forma que cabe ao agente, por vezes, lidar com situações de escolhas conflitantes de eleitores e partidos. Em casos como esses, políticos têm que escolher a quem eles darão atenção, a qual demanda eles responderão. Esse cenário de principais concorrentes (Carey, 2007) coloca os agentes no meio

de um potencial cabo de guerra entre eleitores e partidos; uma relação de tensão sob pressões cruzadas.

No primeiro capítulo dessa tese, argumentou-se que à essa tensão de representação soma-se outra cuja origem remete aos mecanismos de funcionamento do sistema político do país. Essa nova camada de tensão resulta do controle de lideranças partidárias sob o comportamento de parlamentares por meio da orientação de voto. Partidos e líderes dispõem de mecanismos para forçar a cooperação de legisladores nas votações em plenário. Essa característica institucional força que deputados, por vezes, deixem de lado interesses de suas bases eleitorais para cooperar com o partido e, portanto, garantir previsibilidade ao comportamento legislativo brasileiro.

O fato de que essa tensão deriva das instituições e que dela depende a governabilidade do país poderia ser fonte de alívio a deputados que têm que se justificar frente ao seu eleitorado: o “dar de ombros ao eleitor” seria pelo bom funcionamento do sistema político. Entretanto, se há algum eleitor que se convence por essa justificativa seria aquele que compreende esse mecanismo institucional. O capítulo mostra através de um survey original que a parcela de eleitores politicamente sofisticados que compreende a existência da orientação do partido corresponde a 53% da população brasileira, e que ela, grosso modo, não vê com bons olhos a ideia de que deputados deixem suas demandas de lado para cooperar com o partido. Os resultados mostram que ser politicamente sofisticado aumenta em apenas 4% a chance de ser leniente com um voto partidário do agente. Quando a pergunta se coloca de forma direta, ameaçando o interesse do próprio eleitor, ele não se mostra disposto a abrir mão de seus interesses em prol da decisão colegiada. Ainda que uma parte do eleitorado entenda que a orientação da liderança partidária é um mecanismo institucional, brasileiros são pouco lenientes em relação ao dar de ombros dos seus deputados, mesmo quando isso é necessário frente às pretensões de bancadas partidárias e de governos. Ou seja, ao eleitor interessa mesmo ser representado por seus parlamentares.

Mas a percepção de representação varia e nem só da sinalização de posicionamentos vivem os políticos. Cain, Ferejohn e Fiorina (1987) apontam que o eleitor se interessa pelas políticas tangíveis. O segundo capítulo explora, assim,

essa ideia de representação na prática: explora as políticas visíveis que apelam diretamente ao eleitorado. Retomando um antigo debate da literatura que dicotomiza o envio de recursos discricionários como um comportamento individualista de deputados em oposição à comportamentos partidarizados, o capítulo faz o caso de que não há motivos para fazer tal diferenciação.

Por meio de entrevistas com políticos locais, deputados e ex-deputados, constrói-se a hipótese de que essa relação, ao invés de se apresentar em duas categorias (foco no eleitor *versus* foco no partido), é mais bem compreendida em *níveis de atenção* do político para com os eleitores e os partidos. Compreender o envio de emendas a partir dessa perspectiva não esvazia o fato de que emendas, potencialmente, geram ganhos a todos os atores envolvidos. Assim, por meio de entrevistas, e de testes de um desenho quase-experimental de regressão descontínua, o capítulo mostra que isso se verifica na prática: copartidarismo e base eleitoral, ambos, causam o envio de recursos nessa relação em que “*todos ganham*”: políticos beneficiam eleitores, que ganham soluções para seus problemas em obras construídas, e partidos ganham com o recurso enviado a políticos locais e/ou com a própria reeleição do deputado, garantindo a manutenção do seu número de assentos no Legislativo. Não há razões para afirmar, portanto, que o envio de emendas força uma escolha entre um e outro.

Não se pretende, com isso, fazer inferências sobre a eficiência no uso das emendas, senão pelas inúmeras reportagens de jornais denunciando o contrário, mas também porque, por lei, o envio de emendas é um mecanismo de envio discricionário recursos para obras discricionário e seu uso é, portanto, político. Ainda assim, compreender que o envio de recursos às bases não é uma forma mais “primitiva” de fazer política, mas um meio de resolver problemas mundanos de eleitores, eleva o argumento a outro ponto analítico: à ideia de que aquilo que as emendas afetam, realmente, é a representação do eleitor. Sua ineficiência ou mau uso impactam a solução de seus problemas, como a falta de escolas, asfaltamento, equipamentos de saúde, entre outros. Se esses recursos não vêm, eleitores se mostram insatisfeitos com políticos que deveriam resolver seus problemas, mas não o fazem, se traduzindo, portanto, em insatisfações com o próprio sistema representativo.

A proposição de emendas pode ser entendida como um jogo em que há benefícios para os diversos atores envolvidos, mas há um outro problema ainda possível: a discordância entre eleitores e partidos. O terceiro capítulo elucida que há políticas que acarretam em divergências entre principais: aquelas cujos custos são concentrados e os benefícios são difusos. Por meio da reconstrução do contexto histórico, pesquisa documental e entrevistas com atores chave, o capítulo traz o caso da reforma da previdência implementada em 2003 como um caso de divergência. A reforma, encabeçada pelo PT, atingia diretamente seu eleitorado: os servidores públicos. Isso trouxe um dilema aos recém-eleitos parlamentares petistas, que se viram obrigados a escolher entre ajudar o PT e garantir o bom funcionamento de seu governo, ou ficar do lado dos interesses de sua base eleitoral. O capítulo mostra como a proposta foi controversa no interior da sigla e como alguns deputados foram convencidos a votar favoravelmente à reforma, enquanto outros firmaram posição de indisciplina.

Em entrevistas, os deputados que votaram de forma favorável à reforma mobilizaram argumentos de responsabilidade com o partido e com o governo para justificar seu voto, enquanto parlamentares que votaram de forma contrária falaram sobre o compromisso com “aquilo que sempre defenderam” aos seus eleitores. O capítulo mostra, ainda, os mecanismos de convencimento utilizados pelo PT para afetar o comportamento de parlamentares: negociação, ofertas de cargos futuros nas eleições de 2004 em bases eleitorais estratégicas dos deputados, e, por fim, ameaças de expulsão. Ameaças que, como se sabe, se concretizaram para aqueles cujos mecanismos de convencimento do partido não funcionaram.

Ao fim, a maioria dos parlamentares optou pelo partido, votou com a liderança e a reforma foi aprovada. O argumento, nesse ponto, é que há uma relação assimétrica entre os dois principais, eleitores e partidos, e o mecanismo que dá sustentação a ela é um sistema institucional que oferece aos partidos ferramentas para fazer a disciplina funcionar, ou seja, para garantir a representação dos interesses dos partidos por parte dos parlamentares. Ao eleitor, entretanto, cabe apenas um instrumento de pouco efeito: o voto. Ainda mais em um contexto institucional como o brasileiro, as possibilidades da *accountability* eleitoral funcionar têm pouco efeito de coerção à ação dos políticos.

A reforma da previdência de 2003 é um caso emblemático no qual os agentes e o partido tinham muita clareza sobre a potencial reação de descontentamento de sua base eleitoral nuclear frente à proposta. O fato de que o PT e a base tinham uma ligação tão umbilical tornava a reforma um perigo supostamente distante ao eleitorado. Ainda assim, o resultado pendeu para o favorecimento do partido em detrimento do eleitor. Isso coloca um alerta sobre os demais casos de divergência entre principais: o desfecho possível, exceto em casos muito polêmicos (como o aborto, por exemplo), provavelmente coloca o eleitor sempre em uma situação de desvantagem representativa em relação ao partido.

Por fim, cabe apontar que, se por um lado os mecanismos que garantem a representação de partidos são elementos fundamentais para o bom funcionamento do sistema político, por outro, a responsividade é um dos sustentáculos fundamentais da legitimidade do sistema representativo. Se é por meio dos partidos e dos governos que a democracia representativa se organiza, é aos eleitores a quem ela deveria servir. A política, como ensina Tony Judt, pode até ser a arte do possível, mas há que se cuidar para que ela não se torne, ao invés da arte, a miséria do possível.

5.1 Uma agenda de pesquisa

A ideia de que políticos servem a dois principais, partidos e eleitores, permite uma compreensão mais realista sobre a natureza e o funcionamento do sistema representativo. Porém, é realista também admitir que aqueles não são os únicos atores interessados e que possuem recursos que atraem os políticos. Nesse sentido, pesquisas que usem esse enquadramento teórico como um ponto de partida para investigar a relação de outros potenciais principais que venham a adicionar ainda mais pressões sobre agentes são bem-vindas. Carey (2009, p. 15) aponta como diferentes sistemas políticos dão mais ou menos chances para que outros principais se somem, os quais vão desde partidos até coalizões, presidentes, governadores, movimentos sociais, ativistas políticos e grupos de interesse.

A permeabilidade latente da arena política decisória para setores estratégicos, como o setor financeiro, a agropecuária e a indústria, não é novidade. A literatura que se debruça sobre financiamento de campanha e *lobby* sabe disso há muito tempo, de forma que pensar esses atores como agentes passíveis de representação e, com isso, como outros vetores de pressão sob parlamentares, pode ser um caminho frutífero de pesquisa, lançando luz sobre outros elementos que se colocam entre a representação do eleitor e o político. Abordagens que sigam esse caminho de pesquisa podem ajudar a desvendar outros mecanismos que – mais uma vez, na linha do que aponta o terceiro capítulo desta tese – ficam entre o político e a representação do eleitor, reforçando a assimetria existente nessa relação na qual o primeiro parece sempre sair perdendo por dispor de mecanismos de sanção mais frágeis e menos ameaçadores aos políticos.

A razão da fragilidade do principal mecanismo de sanção de eleitores, o voto, deriva de problemas antigos para a Ciência Política. A ideia de que eleitores não conseguem acompanhar seus representantes, ou nem mesmo têm interesse por eles, está relacionada à complexidade do sistema político, associada à baixa sofisticação política do eleitor, mas também à ineficiência de um sistema representativo em prover elementos básicos para a vida das pessoas que, num mundo de escassez de atenção e recursos, demandam o olhar e o dinheiro de políticos para si.

As reflexões da discussão do segundo capítulo abrem espaço para a análise de como emendas e recursos discricionários por parte dos políticos têm sido empregados, bem como para a investigação da eficiência na implementação de políticas a partir deles. Como o capítulo colocou, talvez eficiência não seja um adjetivo apropriado para se referir a recursos cujo emprego é discricionário por lei e, dessa forma, sujeito a lógicas próprias da política. Mas as páginas de jornais são ricas de exemplos sórdidos sobre o seu mau emprego na prática. Enquanto esta tese estava sendo redigida, a Folha de São Paulo denunciava o esquema das caixas d'água no sertão do Nordeste que, apesar de pagas por meio de emendas, não chegam aos cidadãos que não têm outra forma de acessar água potável (Folha, 2023).

Mais uma vez, da perspectiva da representação, o olhar crítico recai sobre um sistema que garante seu funcionamento, mas, por vezes, às custas de eleitores que não ganham contrapartidas, que não têm espaço real de representação. Consequentemente, de eleitores que não conseguem acessar equipamentos básicos de saúde, educação e tantos outros. A falta de acesso a esses equipamentos, de meios e de ganhos objetivos com a política por parte dos eleitores funcionam de modo a retroalimentar a desesperança e o desinteresse por uma política que lhe custa seus impostos, mas que, na prática, faz muito pouco por suas vidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agência Estado. (2003a, maio 22). Lula revela ter ficado magoado com Luciana e Fontes. *Estadão*. <https://www.estadao.com.br/politica/lula-revela-ter-ficado-magoado-com-luciana-e-fontes/>
- Agência Estado. (2003b, junho 11). Dos servidores para o líder do PT: Pelego, mentiroso, safado? *O Estado de São Paulo*. <https://www.estadao.com.br/politica/dos-servidores-para-o-lider-do-pt-pelego-mentiroso-safado/>
- Agência Senado. (2003, abril 30). *Lula entrega pessoalmente ao Congresso propostas das reformas tributária e previdenciária*. Senado Federal. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2003/04/30/lula-entrega-pessoalmente-ao-congresso-propostas-das-reformas-tributaria-e-previdenciaria>
- Aldrich, J. H. (1995). *Why parties?: The origin and transformation of political parties in America [...] [...]*. The University of Chicago Press.
- Amaral, O. E. do. (2013). *As Transformações na Organização Interna do Partido dos Trabalhadores Entre 1995 e 2009* (1ª edição). Alameda Editorial.
- Amaral, O. M. E. do, & Meneguello, R. (2010, dezembro 17). *As transformações na organização interna do Partido dos Trabalhadores entre 1995 e 2009* [Tese de Doutorado]. <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000780901>
- Ames, B. (1994). The Reverse Coattails Effect: Local Party Organization in the 1989 Brazilian Presidential Election. *American Political Science Review*, 88(1), 95–111. <https://doi.org/10.2307/2944884>
- Ames, B. (1995). Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, 39(2), 406–433. <https://doi.org/10.2307/2111619>
- Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. University of Michigan Press. <https://muse.jhu.edu/book/6260>
- Ames, B., Baker, A., & Rennó, L. (2008). The “quality” of elections in Brazil: Policy, performance, pageantry, or pork? Em T. Power & P. R. Kingstone (Orgs.), *Democratic Brazil revisited* (p. 107–133). University of Pittsburgh Press.

- Ansolabehere, S., & Jones, P. E. (2010). Constituents' Responses to Congressional Roll-Call Voting. *American Journal of Political Science*, 54(3), 583–597. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2010.00448.x>
- Apeoesp. (2022). *A história da APEOESP*. <http://www.apeoesp.org.br/o-sindicato/historia/>
- Arnold, R. D. (1992). *The Logic of Congressional Action* (Reprint edition). Yale University Press.
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Editora FIOCRUZ. <https://books.scielo.org/id/bx899>
- Arretche, M. (2013). Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos estudos CEBRAP*, 39–57. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000100003>
- Arretche, M. T. S., & Schlegel, R. (2014). *Os estados nas federações: Tendências gerais e o caso brasileiro*. <https://publications.iadb.org/pt/os-estados-nas-federacoes-tendencias-gerais-e-o-caso-brasileiro>
- Arulampalam, W., Dasgupta, S., Dhillon, A., & Dutta, B. (2009). Electoral goals and center-state transfers: A theoretical model and empirical evidence from India. *Journal of Development Economics*, 88(1), 103–119. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2008.01.001>
- Avelino, G., Izumi, M., & Russo, G. (2020). *Conceptualizing the Personal Vote* [Working paper]. https://www.cepesp.io/uploads/2019/11/Personal_Vote_AvelinolzumiRusso.pdf
- Babá, J. B. O. de A. (2023, agosto 10). *Entrevista pessoal concedida para tese "Partidos ou eleitores: A quem respondem os políticos?"* [Entrevista]. Arquivo pessoal.
- Bäck, H., Debus, M., & Müller, W. C. (2016). Intra-party diversity and ministerial selection in coalition governments. *Public Choice*, 166(3), 355–378. <https://doi.org/10.1007/s11127-016-0327-6>
- Baião, A. L., & Couto, C. G. (2017). A eficácia do pork barrel: A importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. *Opinião Pública*, 23(3), 714–753. <https://doi.org/10.1590/1807-01912017233714>
- Baião, A. L., Couto, C. G., & Jucá, I. C. (2018). A execução das emendas orçamentárias individuais: Papel de ministros, cargos de liderança e normas

fiscais. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 47–86.
<https://doi.org/10.1590/0103-335220182502>

Baquero, M., de Castro, H., & Gonzales, R. (1998). *A construção da democracia na América Latina: Estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Editora da Universidade, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Bartels, L. M. (1996). Uninformed Votes: Information Effects in Presidential Elections. *American Journal of Political Science*, 40(1), 194–230.
<https://doi.org/10.2307/2111700>

Bergman, M. E., Shugart, M. S., & Watt, K. A. (2013). Patterns of intraparty competition in open-list & SNTV systems. *Electoral Studies*, 32(2), 321–333.
<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.01.004>

Bezerra, M. O. (2001). Políticos, representação política e recursos públicos. *Horizontes Antropológicos*, 7, 181–207. <https://doi.org/10.1590/S0104-71832001000100008>

Bezerra, M. O. (2002). *Em Nome das Bases*. Ediouro.

Binderkrantz, A. S., Nielsen, M. K., Pedersen, H. H., & Tromborg, M. W. (2020). Pre-parliamentary party career and political representation. *West European Politics*, 43(6), 1315–1338. <https://doi.org/10.1080/01402382.2019.1643597>

Bittencourt, J. B. (2023, julho 10). Leal a Caiado e ao setor produtivo de Goiás, Flávia Morais foi o único voto contra a reforma tributária na bancada nacional do PDT. *Mais Goiás*. <https://www.maisgoias.com.br/politica/leal-a-caiado-e-ao-setor-produtivo-de-goias-flavia-morais-foi-o-unico-voto-contra-a-reforma-tributaria-na-bancada-nacional-do-pdt/>

Blaikie, N. W. H. (1991). A critique of the use of triangulation in social research. *Quality and Quantity*, 25(2), 115–136. <https://doi.org/10.1007/BF00145701>

Blais, A., Gidengil, E., & Nevitte, N. (2004). Where does turnout decline come from? *European Journal of Political Research*, 43(2), 221–236.
<https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2004.00152.x>

Blais, A., & Rubenson, D. (2013). The Source of Turnout Decline: New Values or New Contexts? *Comparative Political Studies*, 46(1), 95–117.
<https://doi.org/10.1177/0010414012453032>

Boas, T. C., & Hidalgo, F. D. (2011). Controlling the Airwaves: Incumbency Advantage and Community Radio in Brazil: CONTROLLING THE AIRWAVES

IN BRAZIL. *American Journal of Political Science*, 55(4), 869–885.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2011.00532.x>

Bobonis, G., Gertler, P., Gonzalez-Navarro, M., & Nichter, S. (2017). *Vulnerability and Clientelism* (w23589). National Bureau of Economic Research.
<https://doi.org/10.3386/w23589>

Bolognesi, B., Horochovski, R. R., Junckes, I. J., & Roeder, K. M. (2020). Como os partidos distribuem o dinheiro. Estrutura organizacional e recursos eleitorais em 2014 no Brasil. *Colombia Internacional*, 104, Artigo 104.

Boonen, J., Pedersen, E. F., & Hooghe, M. (2017). The effect of political sophistication and party identification on voter–party congruence. A comparative analysis of 30 countries. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 27(3), 311–329. <https://doi.org/10.1080/17457289.2016.1273226>

Borges, A., & Lloyd, R. (2016). Presidential coattails and electoral coordination in multilevel elections: Comparative lessons from Brazil. *Electoral Studies*, 43, 104–114. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.05.009>

Borges, A., & Vidigal, R. (2018). Do lulismo ao antipetismo? Polarização, partidarismo e voto nas eleições presidenciais brasileiras. *Opinião Pública*, 24, 53–89. <https://doi.org/10.1590/1807-0191201824153>

Bowler, S., & Farrell, D. M. (1993). Legislator Shirking and Voter Monitoring: Impacts of European Parliament Electoral Systems upon Legislator-Voter Relationships. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 31(1), 45–70.
<https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00447.x>

Braga, M. do S. S., & Pimentel, J. (2011). Os partidos políticos brasileiros realmente não importam? *Opinião Pública*, 17(2), 271–303.
<https://doi.org/10.1590/S0104-62762011000200001>

Braun, B. da S. (2023). *Violência e voto: Candidatos da área de segurança nas eleições para deputado estadual em 2018*.
<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/258009>

Bruce, R., Cavgias, A., Meloni, L., & Remígio, M. (2022). Under pressure: Women's leadership during the COVID-19 crisis. *Journal of Development Economics*, 154, 102761. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2021.102761>

Brusco, V., Nazareno, M., & Stokes, S. C. (2004). Vote Buying in Argentina. *Latin American Research Review*, 39(2), 66–88. JSTOR.

Buisseret, P., & Prato, C. (2020). Voting behavior under proportional representation.

Journal of Theoretical Politics, 32(1), 96–111.
<https://doi.org/10.1177/0951629819892342>

- Cain, B., Ferejohn, J., & Fiorina, M. (1987). *The Personal Vote—Constituency Service and Electoral Independence*. Harvard University Press.
<http://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674493285>
- Calonico, S., Cattaneo, M. D., & Titiunik, R. (2014a). Robust Nonparametric Confidence Intervals for Regression-Discontinuity Designs. *Econometrica*, 82(6), 2295–2326. <https://doi.org/10.3982/ECTA11757>
- Calonico, S., Cattaneo, M. D., & Titiunik, R. (2014b). Robust Nonparametric Confidence Intervals for Regression-Discontinuity Designs: Robust Nonparametric Confidence Intervals. *Econometrica*, 82(6), 2295–2326. <https://doi.org/10.3982/ECTA11757>
- Regimento Interno da Câmara dos Deputados, RESOLUÇÃO Nº 17, DE 1989 (1989). <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimentointerno.html>
- Carey, J. M. (2007). Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting. *American Journal of Political Science*, 51(1), 92–107. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00239.x>
- Carey, J. M. (2009). *Legislative voting and accountability*. Cambridge University Press.
- Carey, J. M., & Reinhardt, G. Y. (2004). State-Level Institutional Effects on Legislative Coalition Unity in Brazil. *Legislative Studies Quarterly*, 29(1), 23–47. <https://doi.org/10.3162/036298004X201087>
- Carey, J. M., & Shugart, M. S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14(4), 417–439. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2)
- Carpini, M. X. D., & Keeter, S. (1996). *What Americans Know about Politics and Why It Matters*. Yale University Press. <https://www.jstor.org/stable/j.ctt1cc2kv1>
- Carreirão, Y. de S. (2007). Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. *Opinião Pública*, 13(2), 307–339. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762007000200004>
- Carter, B., & New, C. (2004). Introduction: Realist social theory and empirical research. *Making Realism Work*.

- Castro, M. M. M. de, Anastasia, F., & Nunes, F. (2009). Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, 52, 961–1001. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000400005>
- Castro, M. (1994). *Determinantes do comportamento eleitoral: A centralidade da sofisticação política*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- Cattaneo, M. D., Idrobo, N., & Titiunik, R. (2019). *A Practical Introduction to Regression Discontinuity Designs: Foundations*. <https://doi.org/10.1017/9781108684606>
- Chaise, M. (2023). *Há crédito por toda parte: As disputas pelas políticas de crédito popular no Brasil e em perspectiva comparada* [Universidade de São Paulo]. no prelo
- Cheibub, J. A., Przeworski, A., & Saiegh, S. M. (2004). Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism. *British Journal of Political Science*, 34(4), 565–587. <https://doi.org/10.1017/S0007123404000195>
- Cheibub, J. A., & Sin, G. (2020). Preference vote and intra-party competition in open list PR systems. *Journal of Theoretical Politics*, 32(1), 70–95. <https://doi.org/10.1177/0951629819893024>
- Clerici, P. (2021). Legislative Territorialization: The Impact of a Decentralized Party System on Individual Legislative Behavior in Argentina. *Publius: The Journal of Federalism*, 51(1), 104–130. <https://doi.org/10.1093/publius/pjaa036>
- Coffé, H., & von Schoultz, Å. (2021). How candidate characteristics matter: Candidate profiles, political sophistication, and vote choice. *Politics*, 41(2), 137–155. <https://doi.org/10.1177/0263395720922077>
- Conjur. (2021, maio 25). *TSE dá a Tabata Amaral justa causa para deixar PDT após punição por votar reforma*. Consultor Jurídico. <https://www.conjur.com.br/2021-mai-25/tse-tabata-amaral-justa-causa-deixar-pdt-discriminacao>
- Cox, G. W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge University Press.
- Cox, G. W. (2005). *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge University Press.
- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. University of California Press.

- Cox, G. W., & McCubbins, M. D. (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511791123>
- Cunha Silva, P. (2023). The effect of the ballot in an unranked ballot system. *Party Politics*, 29(1), 153–163. <https://doi.org/10.1177/13540688211055929>
- Dahl, R. A. (1972). *Polyarchy: Participation and Opposition* (Illustrated edition). Yale University Press.
- Dalton, R. J. (1984). Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Industrial Democracies. *The Journal of Politics*, 46(1), 264–284. <https://doi.org/10.2307/2130444>
- Dalton, R. J., & Wattenberg, M. P. (Orgs.). (2002). *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies* (Illustrated edição). Oxford University Press, USA.
- Dalton, R. J., & Weldon, S. (2007). Partisanship and Party System Institutionalization. *Party Politics*, 13(2), 179–196. <https://doi.org/10.1177/1354068807073856>
- Davidian, A. (2013). *A evolução do PT paulista: Uma abordagem sobre a organização do partido e seu desenvolvimento eleitoral no estado* [PhD Thesis]. Universidade de São Paulo.
- Denzin, N. K. (Org.). (2009). *The Research ACT: A Theoretical Introduction to Sociological Methods* (1ª edição). Routledge.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2008). Introduction: The discipline and practice of qualitative research. Em *Strategies of qualitative inquiry*, 3rd ed (p. 1–43). Sage Publications, Inc.
- Diário do ABC. (2003, junho 11). *Líder do PT na Câmara é xingado de “pelego” em protesto*. Jornal Diário do Grande ABC. <https://www.dgabc.com.br/Noticia/233493/lider-do-pt-na-camara-e-xingado-de-pelego-em-protesto>
- Dinesen, P. T., Dawes, C. T., Johannesson, M., Klemmensen, R., Magnusson, P., Nørgaard, A. S., Petersen, I., & Oskarsson, S. (2016). Estimating the Impact of Education on Political Participation: Evidence from Monozygotic Twins in the United States, Denmark and Sweden. *Political Behavior*, 38(3), 579–601. <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9328-2>
- Diniz, S. (2005). Interações entre os poderes Executivo e Legislativo no processo

- decisório: Avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados*, 48(2).
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, 65(2), 135–150.
- Dür, A., & Elsig, M. (2011). Principals, agents, and the European Union's foreign economic policies. *Journal of European Public Policy*, 18(3), 323–338. <https://doi.org/10.1080/13501763.2011.551066>
- Duverger, M. (1964). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Methuen.
- Eduardo, F. L. (2016). *Committed Brokers: A união entre prefeitos e deputados no Brasil* [Federal University of Minas Gerais]. <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-ASAEZN>
- Eduardo, F. L., & Russo, G. A. (2022). Popularidade e indicação: Condicionantes do efeito de *coattail* reverso. *Revista de Sociologia e Política*, 30, e001. <https://doi.org/10.1590/1678-98732230e001>
- Enelow, J. M., & Hinich, M. J. (1984). *The Spatial Theory of Voting: An Introduction* (Illustrated edição). Cambridge University Press.
- ESEB. (2002). *Estudo Eleitoral Brasileiro, Eseb – Cesop* (Comparative Study of Electoral Systems (CSES)) [dataset]. Cesop Unicamp. <https://www.cesop.unicamp.br/por/eseb/ondas/5>
- Estadão. (2023, outubro 13). *Onyx diz que gaúchos terão 'primeira-dama de verdade'; Leite cita homofobia—Estadão*. <https://www.estadao.com.br/politica/onyx-afirma-que-se-eleito-rs-tera-primeira-dama-de-verdade-declaracao-e-considerada-homofobica/>
- Estadão - Acervo. (2002a, novembro 25). Previdência do PT passa mais fácil que a de FHC - Entrevista com José Cechin, Ministro da Previdência Social. *Acervo*, 6.
- Estadão - Acervo. (2002b, novembro 25). Problemas estruturais—Entrevista com Raul Velloso. *Acervo*, 6.
- Estadão - Acervo. (2003a, maio 1). Lula entrega reformas e pede pressa. *O Estado de São Paulo*, 4.
- Estadão - Acervo. (2003b, maio 1). Os dividendos de uma política séria. *O Estado de São Paulo*, 3.

- Estadão - Acervo. (2003c, maio 1). Papéis brasileiros têm valorização histórica. *O Estado de São Paulo*, 19.
- Estadão - Acervo. (2003d, julho 14). Neo-socialismo, por Roberto Marques. *Acervo*, 2.
- Eulau, H., & Karps, P. D. (1977). The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness. *Legislative Studies Quarterly*, 2(3), 233–254. <https://doi.org/10.2307/439340>
- Evans, G., & Andersen, R. (2006). The Political Conditioning of Economic Perceptions. *The Journal of Politics*, 68(1), 194–207. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00380.x>
- Faganello, M. A. (2017). *O voto na bancada da bala: Estudo de geografia eleitoral na cidade de São Paulo (2012/2016)*. [s.n.]. <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/986682>
- Feltran, G. (2020). The entangled city: Crime as urban fabric in São Paulo. Em *The entangled city*. Manchester University Press. <https://www.manchesterhive.com/display/9781526151377/9781526151377.xml>
- Ferejohn, J. A., & Fiorina, M. P. (1974). The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis. *American Political Science Review*, 68(2), 525–536. <https://doi.org/10.2307/1959502>
- Fernandes, J. M., Leston-Bandeira, C., & Schwemmer, C. (2018). Election proximity and representation focus in party-constrained environments. *Party Politics*, 24(6), 674–685. <https://doi.org/10.1177/1354068817689955>
- Ferreira, M. G. M., & Fuks, M. (2021). O hábito de frequentar cultos como mecanismo de mobilização eleitoral: O voto evangélico em Bolsonaro em 2018. *Revista Brasileira de Ciência Política*, e238866. <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.34.238866>
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (1999). *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Editora FGV.
- Figueiredo, A. C., & Limongi, F. (2002). Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Dados*, 45(2). <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000200005>
- Figueiredo, M. F. (1991). *A decisão do voto—Democracia e racionalidade*. Anpocs.

- Firpo, S., Ponczek, V., & Sanfelice, V. (2015). The relationship between federal budget amendments and local electoral power. *Journal of Development Economics*, 116, 186–198. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2015.04.005>
- Folha de SP. (1998, maio 7). *Idade Mínima cai por 1 voto*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc07059825.htm>
- Folha de SP. (2003a, fevereiro 9). *Governo x PT: Reforma é agrado ao mercado, diz Valente*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0902200307.htm>
- Folha de SP. (2003b, junho 8). *Sindicalismo: Luiz Marinho é eleito presidente da CUT*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0806200317.htm>
- Folha de SP. (2003c, junho 9). *Para sindicalista, central manterá independência em relação a Lula*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0806200318.htm>
- Folha de SP. (2003d, agosto 6). *PT deve punir deputados que se abstiveram e que votaram contra reforma*. <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u52009.shtml>
- Folha de SP. (2003e, agosto 6). *Reforma sob pressão: Lula cede, e Câmara aprova a reforma da Previdência*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0608200302.htm>
- Folha de SP. (2003f, agosto 7). *Em protesto, servidor depreda Congresso*. <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0708200311.htm>
- Folha de SP. (2010, outubro 10). *Dilma e Serra trocam acusações sobre aborto em debate na TV*. <https://m.folha.uol.com.br/poder/2010/10/812820-dilma-e-serra-trocam-acusacoes-sobre-aborto-em-debate-na-tv.shtml>
- Folha de SP. (2019, julho 11). *Presidente do PDT promete “atitude cirúrgica” contra Tabata e outros 7 dissidentes. Folha de S.Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/presidente-do-pdt-promete-atitude-cirurgica-contratabata-e-outras-7-dissidentes.shtml>
- Folha de SP. (2023a, outubro 1). *Emendas distorcem envio de verbas para acesso a água. Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/09/emenda-parlamentar-amplia-abismo-no-acesso-a-agua-com-abandono-e-desperdicio.shtml>
- Folha de SP. (2023b, outubro 3). *Congresso articula mudar negociação de emendas e retirar mais poder de Lula. Versão digital*: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/10/congresso-articula-mudar-negociacao-de-emendas-e-retirar-mais-poder-de-lula.shtml>

- Folha de SP. (2023c, outubro 3). Coronelismo redivivo—Políticos usam emendas parlamentares para explorar seca no Nordeste em troca de votos. *Folha de São Paulo*, 2.
- Folha de SP. (2023d, outubro 30). Deputado sindicalista votou contra taxaço dos mais ricos. *Folha de São Paulo*. <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2023/10/deputado-sindicalista-votou-contratacao-dos-mais-ricos.shtml>
- Font, N. (2020). Competing Principals and Non-Vote Decisions in the European Parliament. *Parliamentary Affairs*, 73(1), 166–185. <https://doi.org/10.1093/pa/gsy043>
- Freitas, A. (2014). Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System. *The Journal of Legislative Studies*, 20(3), 407–409.
- Freitas, A. M. de. (2009). *Migração partidária na Câmara dos Deputados* [Text, Universidade de São Paulo]. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-11112009-151004/>
- Freitas, A. M. de. (2013). *O presidencialismo da coalizão* [Text, Universidade de São Paulo]. <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-08112013-102939/>
- Fuks, M., & Marques, P. H. (2021). Contexto e voto: O impacto da reorganização da direita sobre a consistência ideológica do voto nas eleições de 2018. *Opinião Pública*, 26, 401–430. <https://doi.org/10.1590/1807-01912020263401>
- Fuks, M., & Marques, P. H. (2023). Polarização e contexto: Medindo e explicando a polarização política no Brasil. *Opinião Pública*, 28, 560–593. <https://doi.org/10.1590/1807-01912022283560>
- Fuks, M., Ribeiro, E., & Borba, J. (2020). From Antipetismo to Generalized Antipartisanship: The Impact of Rejection of Political Parties on the 2018 Vote for Bolsonaro. *Brazilian Political Science Review*, 15, e0005. <https://doi.org/10.1590/1981-3821202100010003>
- Fuks, M., Ribeiro, E., & Borba, J. (2021). Antipartisanship and political tolerance in Brazil. *Revista de Sociologia e Política*, 28, e009. <https://doi.org/10.1590/1678-987320287609>
- Funk, C. L. (1997). Implications of Political Expertise in Candidate Trait Evaluations. *Political Research Quarterly*, 50(3), 675–697. <https://doi.org/10.2307/448922>
- Genóino, J. (2023, agosto 24). *Entrevista pessoal concedida para tese “Partidos ou*

eleitores: A quem respondem os políticos?” [Entrevista]. Arquivo pessoal.

Genro, L. (2003, dezembro 14). A morte anunciada do PT. *Discurso na Câmara dos Deputados*.

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=191305

Genro, L. (2023, agosto 9). *Entrevista pessoal concedida para tese “Partidos ou eleitores: A quem respondem os políticos?”* [Entrevista]. Arquivo pessoal.

Gingerich, D. W. (2014). Brokered Politics in Brazil: An Empirical Analysis. *Quarterly Journal of Political Science*, 9(3), 269–300.

Hecksher, C. B. M. da C. (2015). *Como viabilizar reformas politicamente improváveis? Mudanças da previdência nos governos FHC e Lula*. <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/12433>

Heloisa Helena. (2023, agosto 28). *Entrevista pessoal concedida para tese “Partidos ou eleitores: A quem respondem os políticos?”* [Entrevista]. Arquivo pessoal.

Highton, B. (2009). Revisiting the Relationship between Educational Attainment and Political Sophistication. *The Journal of Politics*, 71(4), 1564–1576. <https://doi.org/10.1017/S0022381609990077>

Hix, S. (2004). Electoral Institutions and Legislative Behavior: Explaining Voting Defection in the European Parliament. *World Politics*, 56(2), 194–223.

Hoyler, T., Gelape, L., & Silotto, G. (2021). A construção de vínculos político-territoriais na cidade: Evidências de São Paulo. *Opinião Pública*, 27, 549–584. <https://doi.org/10.1590/1807-01912021272549>

Hoyler, T. L. (2022). *Representação política e conexão territorial: Uma etnografia de vereadores e brokers em São Paulo* [Text, Universidade de São Paulo]. <https://doi.org/10.11606/T.8.2022.tde-30092022-144145>

Immergut, E. M. (1992). The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden. Em F. Longstreth, K. Thelen, & S. Steinmo (Orgs.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (p. 57–89). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511528125.004>

InfoMoney. (2003, julho 30). Executiva Nacional do PT fecha apoio a Reforma, mas base segue sem coesão. *InfoMoney*. <https://www.infomoney.com.br/politica/executiva-nacional-do-pt-fecha-apoio-a->

reforma-mas-base-segue-sem-coesao/

- Izumi, M. Y. (2013). *Os determinantes do comportamento parlamentar no Senado Brasileiro (1989-2010)* [Text, Universidade de São Paulo]. <https://doi.org/10.11606/D.8.2013.tde-19022014-124813>
- Izumi, M. Y. (2016). Governo e Oposição no Senado Brasileiro (1989-2010). *Dados*, 59, 91–138. <https://doi.org/10.1590/00115258201672>
- Jackson, N. (2009). Competing Theories of Committees: Maltzman's Conditional Theory Reexamined. *APSA 2009 Toronto Meeting Paper*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1450659>
- Jacobson, G. C. (1978). The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections. *American Political Science Review*, 72(2), 469–491. <https://doi.org/10.2307/1954105>
- Jacobson, G. C., & Carson, J. L. (2015). *The Politics of Congressional Elections* (Ninth edition). Rowman & Littlefield Publishers.
- Jankowski, M. (2016). Voting for locals: Voters' information processing strategies in open-list PR systems. *Electoral Studies*, 43, 72–84. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.06.005>
- Katz, R. S., & Mair, P. (1994). *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. SAGE.
- Katz, R. S., & Mair, P. (2018). *Democracy and the Cartelization of Political Parties*. Oxford University Press.
- Keck, M. (1992). Brazil'S Pt: Socialism As Radical Democracy. *Report on the Americas*, 25(5), 24–43. <https://doi.org/10.1080/10714839.1992.11723108>
- Keck, M. (2010). *PT - A lógica da diferença: O partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira*. SciELO - Centro Edelstein.
- Key, V. O. (1966). *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936–1960*. Belknap Press.
- Kinzo, M. D. (2005). Os partidos no eleitorado: Percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20, 65–81. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000100005>
- Kirkland, J. H., & Harden, J. J. (2016). Representation, Competing Principals, and Waffling on Bills in US Legislatures. *Legislative Studies Quarterly*, 41(3), 657–

686. <https://doi.org/10.1111/lisq.12132>

- Koop, C., Reh, C., & Bressanelli, E. (2018). When politics prevails: Parties, elections and loyalty in the European Parliament. *European Journal of Political Research*, 57(3), 563–586. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12252>
- Kuklinski, J. H., Quirk, P. J., Jerit, J., & Rich, R. F. (2001). The political environment and citizen competence. *American Journal of Political Science*, 45(2), 410–424. <https://doi.org/10.2307/2669349>
- Latner, M., & McGann, A. (2005). Geographical representation under proportional representation: The cases of Israel and the Netherlands. *Electoral Studies*, 24(4), 709–734. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.02.007>
- Lau, R., Patel, P., Fahmy, D., & Kaufman, R. (2014). Correct Voting Across Thirty-Three Democracies: A Preliminary Analysis. *British Journal of Political Science*, 44(2), 239–259.
- Lau, R. R., & Redlawsk, D. P. (2001). Advantages and Disadvantages of Cognitive Heuristics in Political Decision Making. *American Journal of Political Science*, 45(4), 951–971. <https://doi.org/10.2307/2669334>
- Lau, R. R., & Redlawsk, D. P. (2006). *How voters decide: Information processing during election campaigns*. Cambridge University Press.
- Leal, V. N. (2012). *Coronelismo enxada e voto* (1ª edição). Companhia das Letras.
- Lemos, L., & Ricci, P. (2011). “Individualismo e partidarismo na lógica parlamentar: O antes e o depois das eleições. Em T. Power & C. Zucco (Orgs.), *O Congresso por ele mesmo: Autopercepções da classe política brasileira*. UFMG.
- Leoni, E. (2002). Ideologia, democracia e comportamento parlamentar: A Câmara dos Deputados (1991-1998). *Dados*, 45(3), 361–386. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582002000300002>
- Limongi, F. de M. P., & Figueiredo, A. (2009). Poder de agenda e políticas substantivas. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. <https://repositorio.usp.br/item/002277018>
- Limongi, F., & Freitas, A. (2005). Migração Partidária e Comportamento Legislativo. *Anais do XXIX Encontro Anual da Anpocs*, 25–29.
- Lupia, A. (2003). Delegation and its Perils. Em *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. K. Strom, et al.

- Lupia, A., & McCubbins, M. D. (2000). Representation or abdication? How citizens use institutions to help delegation succeed. *European Journal of Political Research*, 37(3), 291–307. <https://doi.org/10.1023/A:1007068904236>
- Lupia, A., McCubbins, M. D., & Popkin, S. L. (2000). *Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality*. Cambridge University Press.
- Luskin, R. C. (1990). Explaining Political Sophistication. *Political Behavior*, 12(4), 331–361.
- Luskin, R. C. (2002). Political Psychology, Political Behavior, and Politics: Questions of Aggregation, Causal Distance, and Taste. Em J. H. Kuklinski (Org.), *Thinking about Political Psychology* (p. 217–250). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510632>
- MacDonald, S. E., Rabinowitz, G., & Listhaug, O. (1995). Political Sophistication and Models of Issue Voting. *British Journal of Political Science*, 25(4), 453–483.
- Mahlmeister, R. S. (2021). *Quem paga pelo Estado de bem-estar? Preferências por redistribuição e percepções subjetivas sobre seus custos* [Text, Universidade de São Paulo]. <https://doi.org/10.11606/D.8.2021.tde-21032022-164521>
- Mainwaring, S. (1990). *Politicians, Parties and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective*. University of Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Mainwaring, S. (1991). Políticos, partidos e sistemas eleitorais: O Brasil numa perspectiva comparada. *Novos Estudos - CEBRAP*, 29, 34–58.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil* (1 edition). Stanford University Press.
- Mainwaring, S. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: O caso do Brasil*. Mercado Aberto.
- Mainwaring, S., & Scully, T. (Orgs.). (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Reprint edition). Stanford University Press.
- Mair, P. (2013). *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*. Verso.
- Maltzman, F. (1995). Meeting Competing Demands: Committee Performance in the Postreform House. *American Journal of Political Science*, 39(3), 653. <https://doi.org/10.2307/2111649>
- Maltzman, F. (1998). *Competing Principals: Committees, Parties, and the*

Organization of Congress. University of Michigan Press.

Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511659935>

Manin, B. (2013). A democracia do público reconsiderada. *Novos estudos CEBRAP*, 115–127. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000300008>

Mayhew, D. R. (1974). *Congress: The Electoral Connection*. Yale University Press.

McCrary, J. (2008). Manipulation of the running variable in the regression discontinuity design: A density test. *Journal of Econometrics*, 142(2), 698–714. <https://doi.org/10.1016/j.jeconom.2007.05.005>

Meiros, F. (2019). *A política distributiva da coalizão* [Federal University of Minas Gerais]. <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-BBHFZ4>

Meneguello, R. (1989). *PT: A formação de um partido, 1979-1982*. Paz e Terra.

Meneguello, R., & Amaral, O. E. do. (2022a). Para onde foram os partidos na opinião pública? As percepções sobre os partidos políticos na redemocratização no Brasil. *Estudos Avançados*, 36(106), Artigo 106. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.005>

Meneguello, R., & Amaral, O. E. do. (2022b). Para onde foram os partidos na opinião pública? As percepções sobre os partidos políticos na redemocratização no Brasil. *Estudos Avançados*, 36, 75–75. <https://doi.org/10.1590/s0103-4014.2022.36106.005>

Meriläinen, J., & Tukiainen, J. (2018). Rank effects in political promotions. *Public Choice*, 177(1), 87–109. <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0591-8>

Mesquita, L. (2008). *Emendas ao orçamento e conexão eleitoral na Câmara dos Deputados Brasileira* [Dissertação de Mestrado]. Universidade de São Paulo.

Mesquita, L., Silotto, G., Luz, J., & Hubert, P. (2014, agosto). Emendas individuais e Concentração de Votos: Uma análise exploratória. *IX Encontro da ABCP*. http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403751577_ARQUIVO_ABCP_Mesquitaeoutros.pdf

Miller, W. E., & Stokes, D. E. (1963). Constituency Influence in Congress. *The American Political Science Review*, 57(1), 45–56. <https://doi.org/10.2307/1952717>

Müller, W. C., & Strøm, K. (1999). *Policy, Office, Or Votes?: How Political Parties in*

Western Europe Make Hard Decisions. Cambridge University Press.

Nederhof, A. J. (1985). Methods of coping with social desirability bias: A review. *European Journal of Social Psychology*, 15(3), 263–280. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2420150303>

Neiva, P. R. P. (2011). Coesão e disciplina partidária no Senado Federal. *Dados*, 54, 289–318. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200003>

Nemoto, K., & Shugart, M. S. (2013). Localism and coordination under three different electoral systems: The national district of the Japanese House of Councillors. *Electoral Studies*, 32(1), 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.11.005>

Nichter, S. (2008). Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot. *The American Political Science Review*, 102(1), 19–31. JSTOR.

Nichter, S. (2018). *Votes for Survival: Relational Clientelism in Latin America* (1^o ed). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316998014>

Nicolau, J. (2006). The open-list of electoral system in Brazil. *Dados*, 49(4), 689–720. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582006000400002>

Nipe Cebrap. ([s.d.]). *Banco de Dados Legislativos do CEBRAP* [dataset]. <https://bancodedadoslegislativos.com.br>

Novaes, L. M. (2018). Disloyal Brokers and Weak Parties. *American Journal of Political Science*, 62(1), 84–98. <https://doi.org/10.1111/ajps.12331>

O Globo - Acervo. (2016, novembro 3). De reforma em reforma, o rombo na previdência não para de crescer. *Jornal O Globo*.

Olivella, S., & Tavits, M. (2014). Legislative Effects of Electoral Mandates. *British Journal of Political Science*, 44(2), 301–321. <https://doi.org/10.1017/S0007123412000828>

Olson, M. (1971). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, With a New Preface and Appendix* (Revised edition). Harvard University Press.

Peixoto, V., & Rennó, L. (2011). Mobilidade social ascendente e voto: As eleições presidenciais de 2010 no Brasil. *Opinião Pública*, 17, 304–332. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762011000200002>

Pereira, C., & Mueller, B. (2003). Weak parties in the electoral arena, strong parties

- in the legislative arena: The electoral connection in Brazil. *Dados*, 46(4), 735–771. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582003000400004>
- Pereira, C., & Rennó, L. (2001). O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados*, 44(2), 133–172. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000200004>
- Pereira, C., & Renno, L. (2007). What does the reelected have? The return: The outline of a reelection theory in Brazil. *Revista de Economia Política*, 27(4), 664–683. <https://doi.org/10.1590/S0101-31572007000400010>
- Pereira, F. B. (2013). Sofisticação política e opinião pública no Brasil: Revistando hipóteses clássicas. *Opinião Pública*, 19(2), Artigo 2.
- Pereira, F. B. (2014). Voto econômico retrospectivo e sofisticação política na eleição presidencial de 2002. *Revista de Sociologia e Política*, 22, 149–174. <https://doi.org/10.1590/1678-987314225010>
- Pierucci, A. F. (1990). CILADAS DA DIFERENÇA. *Tempo Social*, 2, 7–33. <https://doi.org/10.1590/ts.v2i2.84798>
- Pierucci, A. F. (2013). *Ciladas da diferença* (3ª edição). Editora 34.
- Pitkin, H. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520340503>
- Poole, K. T., & Rosenthal, H. (1985). A Spatial Model for Legislative Roll Call Analysis. *American Journal of Political Science*, 29(2), 357–384. <https://doi.org/10.2307/2111172>
- Popkin, S. L. (1994). *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns* (2d edition, Org.). University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/R/bo3636475.html>
- Portal G1. (2023, maio 31). Governo libera R\$ 1,7 bilhão em emendas em dia D de votações. *O Globo*. <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/05/31/em-um-dia-governo-libera-r-17-bilhao-em-emendas-para-a-camara.ghtml>
- Przeworski, A. (1999). Minimalist conception of democracy: A defense. Em *Democracy's Value* (p. 23–55). Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordon, eds, Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2019). *Crises of Democracy*. Cambridge University Press.

- Przeworski, A., Stokes, S. C., & Manin, B. (Orgs.). (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139175104>
- Put, G.-J., von Schoultz, Å., & Isotalo, V. (2020). Fighting over friends and neighbors: The effect of inter-candidate geographic distance on intra-party competition. *Political Geography*, 81, 102219. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2020.102219>
- Quaest, G. (2023). *Pesquisa Genial Quaest “O que pensa a Câmara dos Deputados?”* [Pesquisa de opinião pública]. Quaest Consultoria e Pesquisa. https://media-blog.genialinvestimentos.com.br/wp-content/uploads/2023/08/09184901/genial-investimentos-pesquisa-o-que-pensa-os-deputados-federais_20230809.pdf
- Rádio Câmara. (2003, julho 9). *Centrais divergem sobre Reforma da Previdência*. Portal da Câmara dos Deputados. <https://www.camara.leg.br/noticias/32737-centrais-divergem-sobre-reforma-da-previdencia/>
- Rehfeld, A. (2006). Towards a General Theory of Political Representation. *The Journal of Politics*, 68(1), 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2006.00365.x>
- Reinemann, C. (2014). *Political Communication*. Walter de Gruyter GmbH & Co KG.
- Reis, F. W. (2000). *Política e racionalidade: Problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. UFMG.
- Reis, F. W., & Castro, M. M. M. de. (1992). Regiões, classe e ideologia no processo eleitoral brasileiro. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 81–131. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451992000200004>
- Reis, F. W., & Castro, M. M. M. de. (2001). Democracia, civismo e cinismo. Um estudo empírico sobre normas e racionalidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16, 25–46. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092001000100002>
- Reis, F. W., Lamounier, B., Jr, O. B. de L., Trindade, H., & Cew, J. de. (1978). *Os partidos e o regime: A lógica do processo eleitoral brasileiro*. SciELO - Centro Edelstein.
- Rennó, L. (2009). Atalhos Cognitivos em Contextos Eleitorais Complexos: As eleições de 2002 do Legislativo Brasileiro. Em M. Inácio & L. Rennó (Orgs.), *Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*. Editora UFMG.
- Rennó, L., & Cabello, A. (2010). As bases do Lulismo: A volta do personalismo,

realinhamento ideológico ou não alinhamento? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 25(74), 39–60. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092010000300003>

Rennó, L. R. (2007). Desigualdade e informação política: As eleições brasileiras de 2002. *Dados*, 50, 721–755. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582007000400004>

Renno, L. R. (2004, outubro 18). *Information and Voting: Microfoundations of Accountability in Complex Electoral Environments* [University of Pittsburgh ETD]. University of Pittsburgh. <https://d-scholarship.pitt.edu/8927/>

Ribeiro, P. J. F. (2008). *Dos sindicatos ao governo: A organização nacional do PT de 1980 a 2005*. <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/948>

Rodrigues, G. A., & Fuks, M. (2015). Grupos sociais e preferência política: O voto evangélico no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 30, 115–128. <https://doi.org/10.17666/3087115-128/2015>

Samuels, D. (1997). Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. *Dados*, 40(3). <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000300008>

Samuels, D. (2001). Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing the Impact of Campaign Finance in Brazil. *The Journal of Politics*, 63(02), 569–584. <https://doi.org/10.1111/0022-3816.00079>

Samuels, D. J. (2002). Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil. *The Journal of Politics*, 64(3), 845–863. <https://doi.org/10.2307/1520116>

Samuels, D. J., & Zucco, C. (2018). *Partisans, Antipartisans, and Nonpartisans: Voting Behavior in Brazil*. Cambridge University Press.

Samuels, D., & Zucco, C. (2014). The Power of Partisanship in Brazil: Evidence from Survey Experiments. *American Journal of Political Science*, 58(1), 212–225.

Santos, K. da S., Ribeiro, M. C., Queiroga, D. E. U. de, Silva, I. A. P. da, & Ferreira, S. M. S. (2020). O uso de triangulação múltipla como estratégia de validação em um estudo qualitativo. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25, 655–664. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020252.12302018>

Scarrow, S. E. (2002). Parties Without Members?: Party Organization in a Changing Electoral Environment. Em R. J. Dalton (Org.), *Parties Without Partisans* (1º ed, p. 79–101). Oxford University Press/Oxford.

<https://doi.org/10.1093/0199253099.003.0005>

- Schaffer, J., & Baker, A. (2015). Clientelism as Persuasion-Buying: Evidence From Latin America. *Comparative Political Studies*, 48(9), 1093–1126. <https://doi.org/10.1177/0010414015574881>
- Schlegel, R. (2010). *Educação e comportamento político. Os retornos políticos decrescentes da escolarização brasileira recente* [Text, Universidade de São Paulo]. <https://doi.org/10.11606/T.8.2010.tde-14102010-105934>
- Schlesinger, J. (1994). *Political Parties and the Winning of Office*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.7811>
- Seawright, J. (Org.). (2016). Integrative Multi-Method Research. Em *Multi-Method Social Science: Combining Qualitative and Quantitative Tools* (p. 1–18). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316160831.001>
- Secco, L., & Costa, E. V. da. (2018). *História do PT* (M. M. Deaecto & C. S. Yoshiyasse, Orgs.; 5ª edição). Ateliê Editorial.
- Shugart, M. S., Valdini, M. E., & Suominen, K. (2005). Looking for Locals: Voter Information Demands and Personal Vote-Earning Attributes of Legislators under Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, 49(2), 437–449. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2005.00133.x>
- Silotto, G. (2019). A relevância regional nas estratégias partidárias: Evidências das listas de candidatos de São Paulo. *Revista de Sociologia e Política*, 27(69). <https://doi.org/10.1590/1678-987319276903>
- Silva, G. P. da, & Silotto, G. (2018). Preparing the Terrain: Conditioning Factors for the Regionalization of the Vote for Federal Deputy in São Paulo. *Brazilian Political Science Review*, 12(2). <https://doi.org/10.1590/1981-3821201800020006>
- Silva, S. J. da. (2001). Companheiros servidores: O avanço do sindicalismo do setor público na CUT. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16, 130–146. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092001000200007>
- Silva, S. J. da. (2015). *Companheiros servidores: O sindicalismo do setor público na CUT*. Editora UFABC. <https://books.scielo.org/id/jnrq6>
- Silva, V. A. (2019). *A religião distrai os pobres? Pentecostalismo e voto redistributivo no Brasil* [Text, Universidade de São Paulo]. <https://doi.org/10.11606/T.8.2019.tde-08012021-111833>

- Singer, A. (2022). A reativação da direita no Brasil. *Opinião Pública*, 27, 705–729. <https://doi.org/10.1590/1807-01912021273705>
- Sniderman, P. (2000). Taking Sides: A Fixed Choice Theory of Political Reasoning (Chapter 4)—Elements of Reason. Em A. Lupia, M. McCubbins, & S. Popkin, *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality* (p. 67–84). Cambridge University Press. <https://www.cambridge.org/core/books/abs/elements-of-reason/taking-sides-a-fixed-choice-theory-of-political-reasoning/7A799BC1C9159E41EC6FC9A1B347000C>
- Sniderman, P. M., Brody, R. A., & Tetlock, P. E. (1991). *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*. Cambridge University Press.
- Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261–290. <https://doi.org/10.1023/A:1007064803327>
- Strøm, K., Müller, W. C., & Bergman, T. (2003). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019829784X.001.0001>
- Taagepera, P. R., & Shugart, M. S. (1991). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Yale University Press.
- Tabata Amaral (Diretor). (2019, outubro 14). Roda Viva com Tábata Amaral. Em *Roda Viva—TV Cultura e Fapesp*. TV Cultura.
- Tafner, P. (2012). Desafios e reformas da previdência social brasileira. *Revista USP*, 93, Artigo 93. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i93p137-156>
- Tavits, M. (2010). Effect of Local Ties On Electoral Success and Parliamentary Behaviour The Case of Estonia. *Party Politics*, 16(2), 215–235. <https://doi.org/10.1177/1354068809341053>
- Telma de Souza. (2023, agosto 17). *Entrevista pessoal concedida para tese “Partidos ou eleitores: A quem respondem os políticos?”* [Entrevista]. Arquivo pessoal.
- Vasselai, F., & Mignozzetti, U. G. (2014). O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. *Dados*, 57, 817–853. <https://doi.org/10.1590/00115258201425>
- Vegetti, F., & Mancosu, M. (2020). The Impact of Political Sophistication and Motivated Reasoning on Misinformation. *Political Communication*, 37(5), 678–

695. <https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1744778>

Ventura, T. (2021). Do mayors matter? Reverse coattails on congressional elections in Brazil. *Electoral Studies*, 69, 102242. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102242>

Vidigal, R. L., & Filho, Á. J. P. (2017). Educação e conhecimento político: Duas faces de uma mesma moeda ou moedas diferentes? *Em Tese*, 14(1), Artigo 1. <https://doi.org/10.5007/1806-5023.2017v14n1p172>

Zaller, J. R. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818691>

APÊNDICE 1

Entre eleitores e partidos – Survey e dados

Tabela 6 - Questionário base | Aplicado em abril/2023

#	Questão	Opções de resposta	Respostas
Q1	Você sabia que no Brasil, às vezes, um deputado recebe uma orientação do seu partido para votar por uma lei, mesmo quando isso contraria os seus interesses pessoais ou o dos seus eleitores? (Resposta única)	1. Sim, já sabia 2. Não, não sabia 88. Não sabe responder (não ler) 99. Não quis responder (não ler)	2.015 (total)
Q2	Imagine que a Câmara dos Deputados vai votar um projeto de lei. O deputado ou deputada em que você elegeu já avisou que vai votar a favor dessa lei para ajudar o seu partido, mesmo sabendo que eleitores como você gostariam que ele ou ela votasse contra esse projeto de lei. O que você pensa desse comportamento? Você acha que... (Resposta única – Ler opções)	1. O deputado deve votar pensando em ajudar o partido, mesmo contrariando eleitores como você, ou 2. O deputado deve votar agradando eleitores como você, mesmo contrariando o partido? 88. Não sabe responder (não ler) 99. Não quis responder (não ler)	Metade da amostra, aplicado de forma aleatória
Q3	Imagine que a Câmara dos Deputados vai votar um projeto de lei. O deputado ou deputada que um grupo de eleitores elegeu, avisou que vai votar a favor dessa lei para ajudar o partido, mesmo sabendo que esse grupo de eleitores gostaria que ele ou ela votasse contra esse projeto de lei. O que você pensa desse comportamento? Você acha que... (Resposta única – Ler opções)	1. O deputado deve votar pensando em ajudar o partido, mesmo contrariando o seu grupo de eleitores, ou 2. O deputado deve votar agradando o seu grupo de eleitores, mesmo contrariando o partido? 88. Não sabe responder (não ler) 99. Não quis responder (não ler)	Metade da amostra, aplicado de forma aleatória

Elaborado pela autora com base no survey aplicado pela Quaest Consultoria e Pesquisa

Tabela 7 - Resultados do modelo de probabilidade linear para Sofisticação política

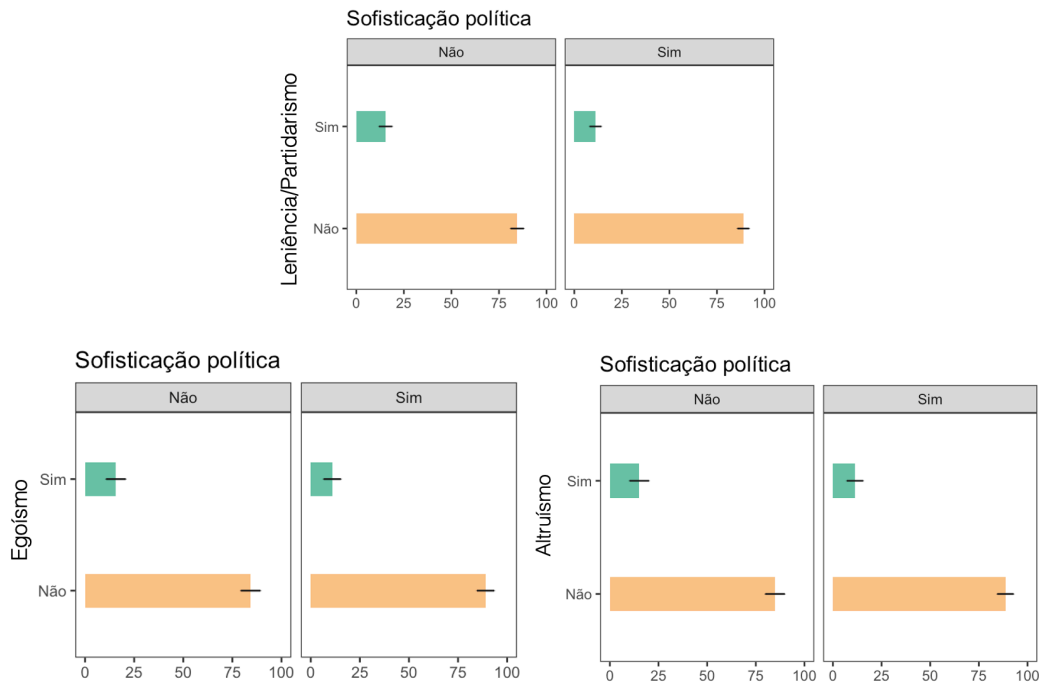
	<i>Dependent variable:</i>	
	Sofisticação política	
	(1)	(2)
Esc:Médio completo ou incompleto	0.111*** (0.026)	0.111*** (0.027)
Esc:Superior incompleto ou mais	0.262*** (0.033)	0.242*** (0.034)
Renda:Mais de 2SM a 5SM	0.075*** (0.024)	0.056** (0.025)
Renda:Mais de 5SM	0.123*** (0.031)	0.106*** (0.032)
Inf. política:Jornais impressos	0.042 (0.070)	0.041 (0.071)
Inf. política:Rádio	-0.074 (0.065)	-0.082 (0.067)
Inf. política:Sites de notícias	0.179*** (0.038)	0.175*** (0.039)
Inf. política:Redes sociais	0.008 (0.027)	-0.002 (0.028)
Inf. política:Whatsapp/Telegram	0.032 (0.064)	0.061 (0.067)
Inf. política:Conhecidos/familiares	-0.126*** (0.045)	-0.152*** (0.048)
Inf. política:Não se informa (ESP)	-0.151*** (0.040)	-0.112** (0.044)
Ideol.:Centro		-0.011 (0.034)
Ideol.:Direita		-0.012 (0.031)
Ideol.:Sem ideologia		-0.098*** (0.035)
Compareceu 2022		0.049 (0.031)
Constant	0.383*** (0.024)	0.405*** (0.043)
Observations	1,964	1,794
R ²	0.110	0.107
Adjusted R ²	0.105	0.100
Residual Std. Error	0.471 (df = 1952)	0.469 (df = 1778)
F Statistic	22.019*** (df = 11; 1952)	14.262*** (df = 15; 1778)

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Elaborado pela autora.

Gráfico 17 - Descritivo das principais variáveis dependentes pela independente



Elaborado pela autora com base nos dados do survey.

Gráfico 18 - Descritivo – Variável Leniência/Partidarismo (H1) desagregado pelas principais variáveis do modelo



Elaborado pela autora com base nos dados do survey.

Gráfico 19 - Descritivo – Variável Egoísmo (H2) desagregado pelas principais variáveis do modelo



Elaborado pela autora com base nos dados do survey.

Gráfico 20 - Descritivo – Variável Altruísmo (H3) desagregado pelas principais variáveis do modelo



Elaborado pela autora com base nos dados do survey.

Tabela 8 - Resultados do modelo de probabilidade linear para Leniência/Partidarismo (H1)

	<i>Dependent variable:</i>			
	Leniência - Partidarismo			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Sofisticação política	0.038** (0.016)	0.037** (0.017)	0.033** (0.017)	0.045** (0.018)
Esc:Médio completo ou incompleto	-0.015 (0.018)	-0.013 (0.019)	-0.009 (0.019)	-0.009 (0.020)
Esc:Superior incompleto ou mais	-0.034 (0.022)	-0.040* (0.024)	-0.030 (0.024)	-0.030 (0.026)
Renda: Mais de 2SM a 5SM		-0.034* (0.018)	-0.034* (0.018)	-0.045** (0.019)
Renda:Mais de 5SM		0.010 (0.023)	0.011 (0.023)	0.002 (0.024)
Inf. política:Jornais impressos			0.043 (0.050)	0.039 (0.051)
Inf. política:Rádio			-0.038 (0.047)	-0.062 (0.049)
Inf. política:Sites de notícias			-0.029 (0.027)	-0.038 (0.028)
Inf. política:Redes sociais			-0.012 (0.020)	-0.017 (0.021)
Inf. política:Whatsapp/Telegram			0.037 (0.047)	0.023 (0.049)
Inf. política:Conhecidos/familiares			0.054 (0.034)	0.041 (0.036)
Inf. política:Não se informa (ESP)			0.015 (0.032)	0.001 (0.034)
Ideol.:Centro				0.004 (0.025)
Ideol.:Direita				0.012 (0.023)
Ideol.:Sem ideologia				0.008 (0.027)
Compareceu 2022				-0.019 (0.023)
Constant	1.087*** (0.030)	1.100*** (0.031)	1.103*** (0.033)	1.110*** (0.043)
Observations	1,794	1,794	1,779	1,650
R ²	0.006	0.009	0.013	0.018
Adjusted R ²	0.004	0.006	0.006	0.009
Residual Std. Error	0.332 (df = 1790)	0.332 (df = 1788)	0.331 (df = 1766)	0.333 (df = 1633)
F Statistic	3.492** (df = 3; 1790)	3.201*** (df = 5; 1788)	1.969** (df = 12; 1766)	1.920** (df = 16; 1633)

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Elaborado pela autora.

Tabela 9 - Resultados do modelo de probabilidade linear para Egoísmo (H2)

	<i>Dependent variable:</i>			
	Egoísmo			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Sofisticação política	0.036 (0.023)	0.035 (0.023)	0.032 (0.024)	0.039 (0.025)
Esc:Médio completo ou incompleto	-0.038 (0.026)	-0.036 (0.026)	-0.027 (0.027)	-0.035 (0.029)
Esc:Superior incompleto ou mais	-0.041 (0.032)	-0.043 (0.035)	-0.024 (0.036)	-0.026 (0.038)
Renda:Mais de 2SM a 5SM		-0.028 (0.026)	-0.029 (0.026)	-0.041 (0.027)
Renda:Mais de 5SM		0.004 (0.034)	0.003 (0.034)	0.001 (0.035)
Inf. política:Jornais impressos			0.073 (0.069)	0.074 (0.069)
Inf. política:Rádio			-0.062 (0.067)	-0.063 (0.070)
Inf. política:Sites de notícias			-0.066* (0.040)	-0.064 (0.041)
Inf. política:Redes sociais			-0.012 (0.029)	-0.012 (0.030)
Inf. política:Whatsapp/Telegram			0.062 (0.067)	0.024 (0.068)
Inf. política:Conhecidos/familiares			0.078 (0.048)	0.075 (0.050)
Inf. política:Não se informa (ESP)			0.015 (0.045)	-0.009 (0.048)
Ideol.:Centro				-0.005 (0.035)
Ideol.:Direita				0.002 (0.032)
Ideol.:Sem ideologia				-0.009 (0.038)
Compareceu 2022				-0.060* (0.033)
Constant	1.101*** (0.042)	1.111*** (0.044)	1.111*** (0.046)	1.167*** (0.060)
Observations	878	878	869	804
R ²	0.007	0.009	0.021	0.028
Adjusted R ²	0.004	0.003	0.007	0.008
Residual Std. Error	0.331 (df = 874)	0.331 (df = 872)	0.330 (df = 856)	0.329 (df = 787)
F Statistic	2.057 (df = 3; 874)	1.573 (df = 5; 872)	1.511 (df = 12; 856)	1.413 (df = 16; 787)

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Elaborado pela autora.

Tabela 10 - Resultados do modelo de probabilidade linear para Altruísmo (H3)

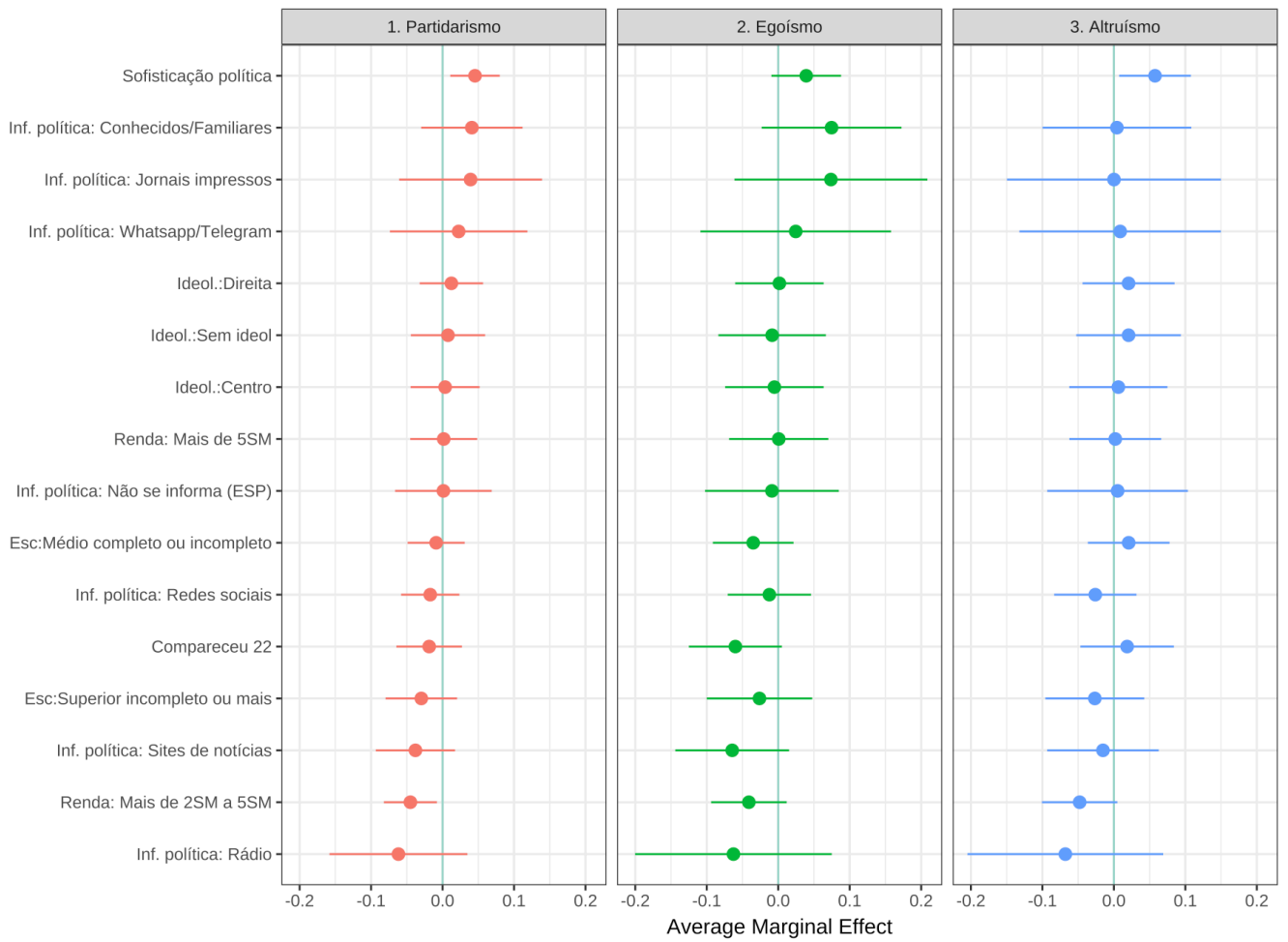
	<i>Dependent variable:</i>			
	Altruísmo			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Sofisticação política	0.041* (0.023)	0.039* (0.024)	0.039 (0.024)	0.058** (0.026)
Esc:Médio completo ou incompleto	0.009 (0.026)	0.009 (0.026)	0.011 (0.027)	0.021 (0.029)
Esc:Superior incompleto ou mais	-0.027 (0.031)	-0.036 (0.033)	-0.035 (0.034)	-0.027 (0.035)
Renda:Mais de 2SM a 5 SM		-0.038 (0.025)	-0.038 (0.026)	-0.048* (0.027)
Renda:Mais de 5SM		0.015 (0.031)	0.016 (0.031)	0.002 (0.033)
Inf. política:Jornais impressos			0.008 (0.074)	0.0002 (0.076)
Inf. política:Rádio			-0.014 (0.067)	-0.068 (0.070)
Inf. política:Sites de notícias			0.008 (0.038)	-0.015 (0.040)
Inf. política:Redes sociais			-0.014 (0.028)	-0.026 (0.029)
Inf. política:Whatsapp/Telegram			0.011 (0.067)	0.009 (0.072)
Inf. política:Conhecidos/familiares			0.027 (0.050)	0.004 (0.053)
Inf. política:Não se informa (ESP)			0.015 (0.045)	0.005 (0.050)
Compareceu 2022				0.019 (0.033)
Ideol.:Centro				0.006 (0.035)
Ideol.:Direita				0.021 (0.033)
Ideol.:Sem ideologia				0.021 (0.037)
Constant	1.072*** (0.042)	1.089*** (0.045)	1.087*** (0.047)	1.050*** (0.062)
Observations	916	916	910	846
R ²	0.007	0.011	0.013	0.020
Adjusted R ²	0.003	0.005	-0.001	0.001
Residual Std. Error	0.333 (df = 912)	0.333 (df = 910)	0.334 (df = 897)	0.338 (df = 829)
F Statistic	2.038 (df = 3; 912)	1.996* (df = 5; 910)	0.951 (df = 12; 897)	1.049 (df = 16; 829)

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Elaborado pela autora.

Gráfico 21 - Resultados dos modelos das hipóteses de Partidarismo (H1), Egoísmo (H2) e Altruísmo (H3)

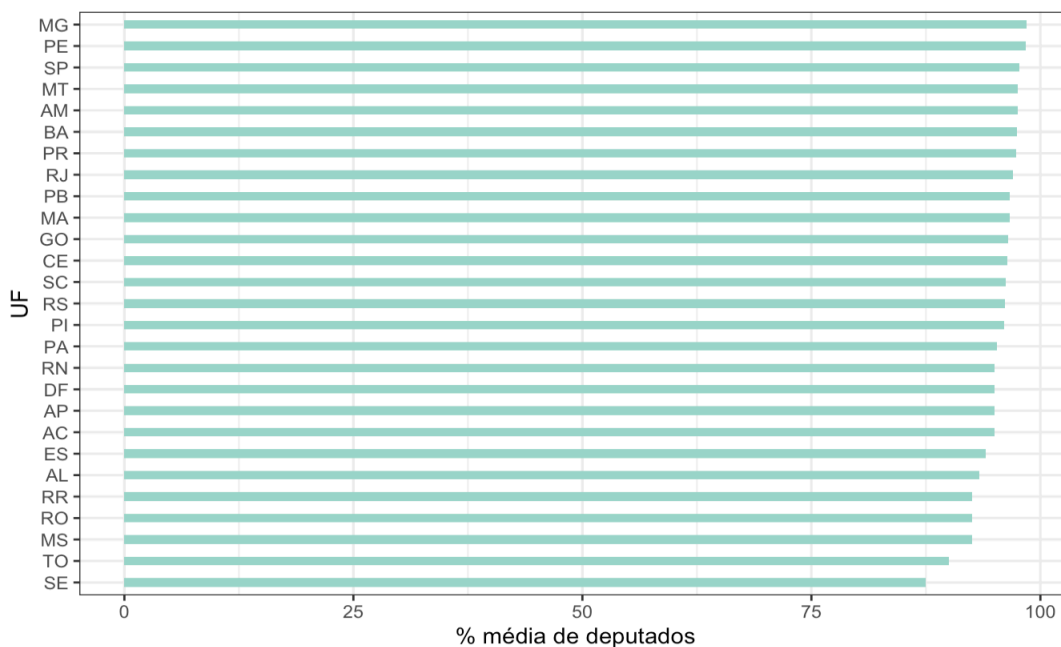


Elaborado pela autora.

APÊNDICE 2

Representação na prática? – Dados complementares

Gráfico 22 - Porcentagem média de deputados que enviaram emendas entre 1998 e 2014



Elaborado pela autora com base nos dados do Nipe – Cebrap.

Tabela 11 - Resultados dos modelos OLS – Modelos 1 a 4

	<i>Dependent Variable:</i>			
	Valores aprovados per capita			
	1	2	3	4
Local	4.882*** (0.171)		4.838*** (0.173)	3.672*** (0.192)
Prefeito copartidário		1.212*** (0.032)	1.270*** (0.034)	1.231*** (0.034)
Local:Prefeito copartidário				5.681*** (0.405)
Incumbente	-0.033 (0.021)	-0.055*** (0.021)	-0.049** (0.022)	-0.049** (0.022)
Gini	2.953*** (0.154)	2.982*** (0.149)	2.841*** (0.156)	2.848*** (0.156)
Renda per capita	-0.002*** (0.001)	-0.001* (0.001)	-0.002** (0.001)	-0.002*** (0.001)
População	-0.005*** (0.0004)	-0.0001*** (0.0003)	-0.005*** (0.0004)	-0.005*** (0.0004)
Constante	-0.927*** (0.083)	-1.080*** (0.081)	-1.008*** (0.084)	-1.007*** (0.084)
Observations	643,254	672,949	630,892	630,892
R ²	0.002	0.003	0.004	0.005
Adjusted R ²	0.002	0.003	0.004	0.005
Residual Std. Error	8.513 (df = 643248)	8.443 (df = 672943)	8.534 (df = 630885)	8.534 (df = 630884)
F Statistic	255.983*** (df = 5; 643248)	378.679*** (df = 5; 672943)	448.523*** (df = 6; 630885)	412.719*** (df = 630884)

Note:

*p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

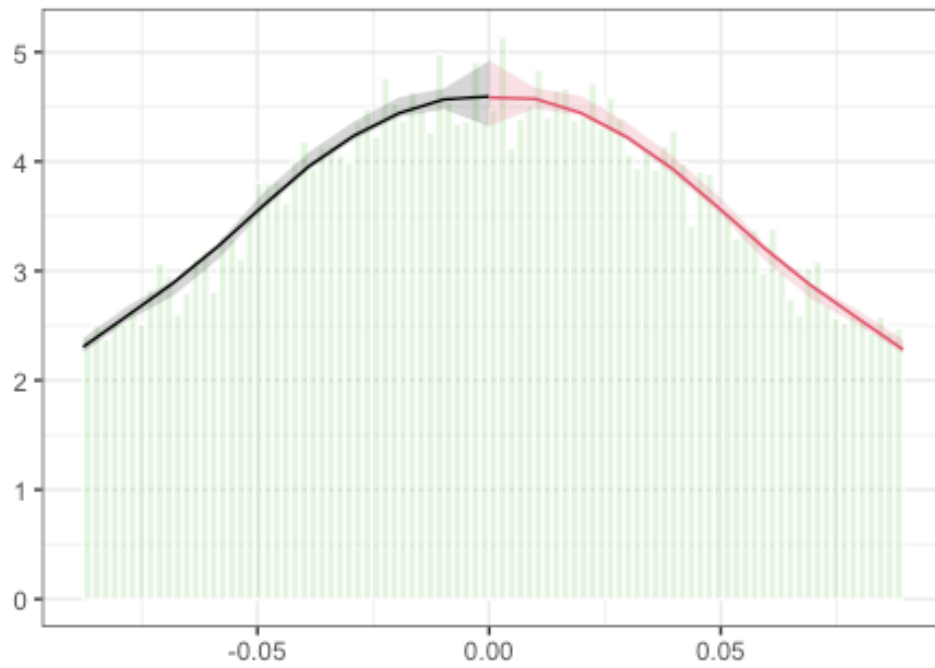
Elaborado pela autora.

Tabela 12 - Tabela de balanceamento das covariáveis do modelo RD

Variável	Controle	Tratamento	Diferença no cutoff	P-Valor
Sexo masculino (%)	88.52	91.59	0	0.754
Casado (%)	78.17	79.86	0.02	0.03
Idade	49.26	48.26	0.48	0.005
Votos	8142.69	11742.67	-340.48	0.627
Analfabetismo	18.46	18.5	0.17	0.389
Lê e escreve	11.77	11.16	0.03	0
Até Fundamental Completo	12.28	11.25	-0.02	0.005
Até Médio Completo	30.89	31.63	-0.02	0.044
Superior ou mais	45.06	45.96	0.01	0.39
Mortalidade infantil	23.84	23.83	-0.03	0.862
Gini	0.51	0.51	0	0.73
Renda per capita	448.29	447.63	-3.42	0.388
% pobres	28.43	28.39	0.14	0.681
IDH	0.61	0.61	0	0.946
% extremamente pobres	13.57	13.56	0.14	0.568
População	40244.66	38874.44	-1174.8	0.658
População com ensino médio aos 18	29.64	29.73	-0.02	0.929
População urbana	34960.22	33648.66	-1296.76	0.624
População rural	5284.44	5225.78	99.23	0.363
População com água encanada	78.59	78.58	-0.08	0.835
População empregada aos 18	29.15	29.05	-0.18	0.554
População com energia elétrica	93.94	93.96	-0.03	0.898
PIB	796911.39	762623.25	1025.09	0.99
Densidade pop km2	132.9	129.87	-14.56	0.122
Sudeste	36.37	36.33	-0.01	0.488
Nordeste	28.02	28.05	0.01	0.487
Sul	23.33	23.53	0	0.806
Centro-Oeste	7.53	7.48	0	0.979
Norte	4.74	4.61	0	0.942
Número de Obs.	47237	49498		

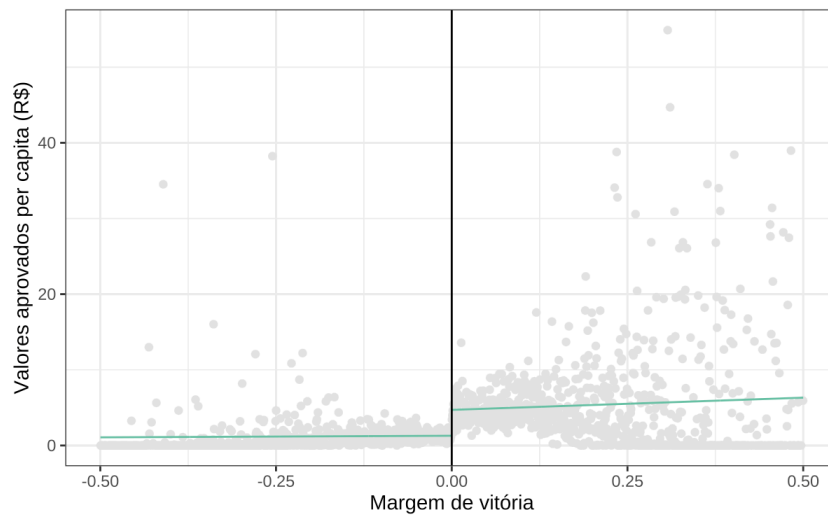
Elaborado pela autora. Os erros padrões foram clusterizados no nível do município.

Gráfico 23 - Teste McCrary de manipulação da running variable do modelo RD



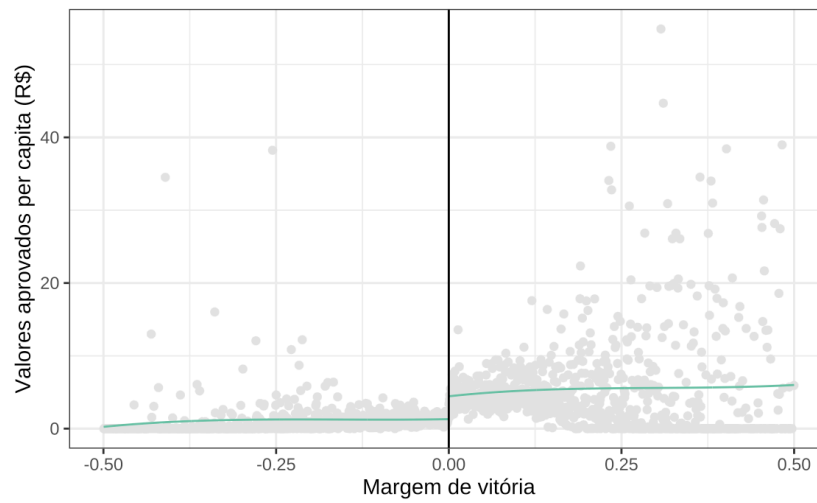
Elaborado pela autora.

Gráfico 24 - Resultado da RD para copartidarismo entre deputado e prefeito (Optimal BW) – Linear



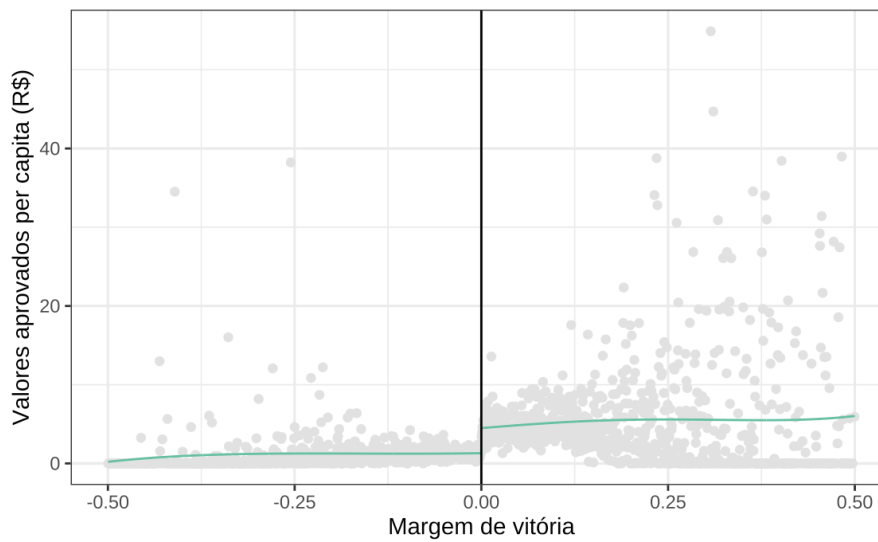
Elaborado pela autora. Os erros padrões foram clusterizados no nível do município.

Gráfico 25 - Resultado da RD para copartidarismo entre deputado e prefeito (Optimal BW) – Polinômio de ordem três



Elaborado pela autora. Os erros padrões foram clusterizados no nível do município.

Gráfico 26 - Resultado da RD para copartidarismo entre deputado e prefeito (Optimal BW) – Polinômio de ordem quatro



Elaborado pela autora. Os erros padrões foram clusterizados no nível do município.

APÊNDICE 3

E quando principais divergem? – Roteiro de entrevistas

Perfil político – Trajetória

1. Como foi seu início na política?
Como começou sua vida partidária? Como foi sua socialização com o PT?

Relação com o partido

2. Como era sua relação com o partido antes de 2003, no início daquele mandato?

Relação com o eleitorado

3. E quem era a sua base de apoio? Quem era sua base eleitoral lá em 2003?

Reforma da Previdência de 2003

4. Agora falando sobre a Reforma da Previdência daquele ano. Como você soube que aquilo estava sendo debatido dentro do partido?
5. Como foi o debate na bancada do partido?
6. Qual a posição da sua base eleitoral sobre a reforma proposta? Qual foi a sua reação e qual foi a reação do seu eleitorado?
7. E como você se sentiu, tendo em vista o seu histórico como parlamentar e como representante dos seus eleitores?

Relação político—eleitor e político—partido

8. Como você idealmente entende a relação de um parlamentar com o seu partido?
9. E com o seu eleitor?

Os entrevistados

Grupo analítico – “Pró-governabilidade”, “representa o partido”

- Telma de Souza – 17/agosto/2023 – Deputada federal (PT-SP, 2003)
- José Genoíno – 24/agosto/2023 – Presidente nacional do PT (2003-2005)

Grupo analítico – “Os radicais”, “representa o eleitor”

- Luciana Genro – 09/agosto/2023 – Deputada federal (RS-PT, 2003)
- João Batista Oliveira de Araújo, Babá – 10/agosto/2023 – Deputado federal (PT-PA, 2003)
- Heloísa Helena – 28/agosto/2023 – Senadora (PT-AL, 2003)

Nota sobre as entrevistas

Digressões ou interpretações equivocadas são de minha inteira responsabilidade. Citações diretas, por outro lado, foram fiéis ao que me foi relatado e foram utilizadas somente com a anuência sobre seu conteúdo, expressa nas entrevistas e que estão registradas nas gravações em áudio. Os áudios compõem o arquivo pessoal desta tese, como material empírico, e foram gravados mediante consentimento de cada um dos entrevistados sob estas condições.